

Brasil-Portugal: Perspetivas de Futuro

**O Brasil no Bicentenário: Inserção
Externa e Perspetivas de Futuro**

Miriam Gomes Saraiva

Brasil-Portugal: Perspetivas de Futuro

O Brasil no Bicentenário: Inserção Externa e Perspetivas de Futuro

Miriam Gomes Saraiva

Índice

Brasil no bicentenário	4
Brasil no mundo	5
O governo de Jair Bolsonaro: mudanças na agenda externa	8
A política externa dos primeiros dois anos de mandato	10
Limites, pressões e mudanças a meio do mandato	14
O lugar da União Europeia e de Portugal na política externa	15
O Brasil e o espaço atlântico	18
Perspetivas para o futuro	20
Anexos	24

Brasil no bicentenário

Neste ano de 2022 cumpre-se o bicentenário da independência do Brasil. O que se pode esperar de sua inserção internacional? O Brasil terá eleições para presidente em outubro deste ano, que podem levar à continuidade da política externa atual ou reaproximar a política externa das tradições do Ministério de Relações Exteriores. Mas, certamente, a política externa dos últimos três anos deixará um legado em seu policymaking.

O Brasil tem uma trajetória interessante em sua inserção internacional. Quando fez sua independência manteve o território unificado e o Estado foi consolidado com relativa rapidez. Com regime monárquico e de colonização portuguesa, se diferenciou dos países vizinhos; historicamente, teve uma postura ambígua entre o Ocidente e a América Latina. A chegada da república aproximou o Brasil do pan-americanismo e, mais tarde, incorporou o nacional-desenvolvimentismo como um dos elementos orientadores de sua política externa. Desde início do século XX, o corpo diplomático atua na construção e consolidação de uma diplomacia previsível e eficiente, com linhas mestras que dão à sua política externa a aparência de continuidade. Mas a diplomacia sempre interage com a política, produzindo nuances e eventuais mudanças.

A Nova República veio marcada pela democratização, mas também pelo fim da Guerra Fria e pela globalização. Esses dois fenômenos simultâneos produziram a incorporação de novos atores na política externa, assim como novos temas em sua agenda. A diplomacia deixou de ser uma corporação aparentemente unitária para apresentar variações nas visões do mundo em seu interior, vinculadas às preferências políticas. Um olhar para esse período reforça a compreensão da política externa do tempo presente.

Rompendo com uma tradição de continuidade, a política externa de Jair Bolsonaro, no poder desde 2019, introduziu novas ideias, formas de ver o mundo e parcerias, colocando em xeque os padrões que nortearam a inserção internacional do Brasil por um longo período. Diferente de outros candidatos à presidência, os temas da política externa de Bolsonaro ocuparam um lugar relevante na campanha eleitoral, em muitos casos buscando atender demandas de grupos específicos – muitos deles não pertencentes às elites tradicionais do país – e minimizando a centralidade decisória do Itamaraty. A formulação e a implementação da política externa refletiram a crescente fragmentação do processo decisório e a eventual divergência de interesses entre atores com visões ideológicas e outros que defendem interesses pragmáticos segmentados. Em suas ações, houve mudanças na definição de aliados e adversários com impactos nos universos bilateral e multilateral. A União Europeia e o Atlântico Sul, duas regiões parceiras da política externa brasileira, presenciaram mudanças em suas relativas interações com o Brasil.

As perspectivas atuais da política externa brasileira apontam para diferentes caminhos, e estão muito vinculadas ao resultado das eleições presidenciais de outubro deste ano. Desde o início da Nova República, com a alternância de partidos no poder e líderes na presidência, a política externa se vinculou fortemente ao universo da política e tem experimentado mudanças. O posicionamento do Brasil frente a Portugal ou

à União Europeia e, por outro lado, aos países do Atlântico Sul, no caso brasileiro, dependem muito da figura presidencial. Uma eleição presidencial muito polarizada no bicentenário da independência do país aponta para perspectivas futuras de política externa distintas.

Brasil no mundo

Recém-formado como Estado, o Brasil dividia a sua atenção – e os seus interesses – entre as monarquias europeias, destacadamente Portugal e o Reino Unido, e os seus vizinhos na fronteira Sul. Se por um lado o império brasileiro buscava se aproximar de monarquias europeias, apresentando-se como um Estado moderno, por outro lado interagiu em suas fronteiras, apoiando militarmente líderes políticos mais próximos ao Brasil. O Brasil imperial e monárquico diferenciava-se das repúblicas fragmentadas, com a rivalidade de ter sido uma colónia portuguesa. Uma nação que se via como singular rodeada por rivais¹.

O segundo reinado estabilizou a política externa brasileira consolidando uma rede diplomática de carácter permanente. A Guerra do Paraguai, se por um lado consolidou o exército brasileiro, por outro incentivou a busca de soluções pacíficas para as controvérsias. A política externa desde então foi marcada por iniciativas de projeção internacional do Brasil e pela construção progressiva de um país sem mais guerras.

A mudança no perfil político brasileiro teve impactos sobre a inserção externa do país; ao decretar a República, o Brasil passou a identificar-se como parte da América Latina e a adotar como referência externa o pan-americanismo. A proximidade com a Europa foi substituída pela aliança tácita com os Estados Unidos e o paradigma do americanismo, que conviveu de forma conflitual com a identidade luso-brasileira na sociedade brasileira². A estruturação de uma diplomacia eficiente e que trouxesse prestígio ao país tornou-se objetivo. Porém, no Ocidente, o Brasil seria um país do Terceiro Mundo e sua postura frente às potências consolidadas foi ambígua.

Na década de 1930 as consequências da Grande Depressão e o novo equilíbrio de forças políticas que apoiaram Getúlio Vargas, possibilitaram a implementação da industrialização por substituição de importações, suplantando o carácter estrito de país agrário-exportador. O Brasil foi o único país latino-americano a mandar tropas para a II Guerra Mundial, com vistas a participar na construção de uma nova ordem após a guerra. No período pós-Guerra, a grande marca da inserção externa do país foi o nacional-desenvolvimentismo, buscando superar o peso do subdesenvolvimento. A Política Externa Independente (1961-1964) trouxe um novo conjunto de ideias orientadoras da política externa brasileira e reposicionou as relações do Brasil com

¹ Guimarães, Feliciano de S., «The uneasy 'well-placed' state: Brazil within Latin America and the West». Cambridge Review of International Affairs, 2000.

² Guimarães, 2000, op.cit.

os Estados Unidos. Reflexões sobre o modelo desenvolvimentista foram incorporadas na narrativa diplomática, indicando a expansão da capacidade do Brasil de projetar o seu poder no exterior e resistir a interferências externas em seu processo decisório nacional. As relações com Portugal, com o governo salazarista, embora não tenham sido prioritárias, sempre ocuparam um lugar importante no imaginário da sociedade brasileira. A vinda de imigrantes portugueses fez-se sentir.

O governo militar não teve um único padrão de inserção internacional, partindo do americanismo ideológico de Castelo Branco até à “latino-americanização” da política externa brasileira, de João Figueiredo. Os anos 1970 foram marcantes pela ascensão do comportamento globalista e pelo início da recomposição das relações do país com a Europa. A Opção Europeia foi uma tentativa do Brasil para estabelecer com as potências europeias um modelo de relação diagonal. O fim da colonização portuguesa em África libertou o Brasil do fardo de não conseguir se opor ao colonialismo português, em uma região onde o Brasil teria muitas credenciais para interagir – Atlântico Sul – por conta do perfil terceiro-mundista e do idioma português, falado em diversos países da região.

A democratização e a instauração da Nova República introduziram uma inflexão importante na política externa: o país assumiu o perfil democrático, aderindo à Convenção Interamericana de Direitos Humanos, aos pactos de Direitos Humanos das Nações Unidas e à Convenção contra a Tortura. Foi o que o Embaixador Gelson Fonseca chamou de “renovação das credenciais”³. Na região, em continuidade à “latino-americanização” da política externa do governo de Figueiredo, José Sarney aumentou a aposta nas relações intrarregionais e no processo de integração com a Argentina.

Mas foi na passagem para a década de 1990 que a marca da diplomacia de um país democrático se delineou mais claramente na política externa. Somada a sua dimensão de política de Estado, a política externa foi assumindo também a sua dimensão de política pública, de política de governo. A primeira eleição direta no Brasil, contemporânea da queda do Muro de Berlim, trouxe para a política externa sua dimensão de politics, com divergências, visões diferentes e interesses cruzados. Segundo Maria Regina Lima, a política externa tornou-se objeto de interesse de diferentes setores da sociedade, fomentando debates de temas da agenda internacional, enquanto, com a abertura da economia, foi realçada a distribuição desigual de seus ganhos e seus custos⁴. O reflexo da politização da política externa foi visível em partidos políticos e na corporação diplomática⁵.

3 Fonseca Jr. Gelson. «Alguns aspectos da política externa brasileira contemporânea». In A legitimidade e outras questões internacionais. Poder e ética entre as nações. São Paulo, Paz e Terra, 1998, pp. 353-374.

4 Lima, Maria Regina S. de (2000). «Instituições Democráticas e Política Exterior». Contexto Internacional, vol. 22 n.º 2, pp. 265-303, disponível em <http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=157&post%5Fdata=user%3Dnil%26UserActiveTemplate%3Dnil%26sid%3D32&sid=32>.

5 Saraiva, Miriam G. (2010). «A diplomacia brasileira e a visão sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas». Mural Internacional, vol. I, n.º 1, pp. 45-52, disponível em <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/muralinternacional/issue/view/392>.

Um grupo com uma visão definida como institucionalista defendia o apoio do Brasil aos regimes internacionais da ordem liberal em vigência e percebia as regras da política internacional como uma estrutura que poderia beneficiar o desenvolvimento económico do país. Tinham preferência pela liberalização controlada da economia e mantinham vínculos com o Partido da Social Democracia Brasileiro (PSDB). Outro grupo, composto pelos autonomistas, via nas instituições internacionais um sesgo que beneficiaria as potências consolidadas e sugeria reformá-las abrindo um melhor espaço para a inserção do Brasil e, como complemento, incentivava coligações com países emergentes e do Sul global. Durante o governo de Lula da Silva os autonomistas se aproximaram do Partido dos Trabalhadores (PT). Entre os diferentes grupos, porém, havia uma percepção comum no que diz respeito à preferência pela busca de soluções multilaterais, à relevância das organizações internacionais, à defesa da solução pacífica de controvérsias, da não intervenção e da igualdade soberana entre Estados, e à forte valorização da eficiência e da tradição da diplomacia brasileira.

A presidência de Fernando Henrique Cardoso consolidou a posição do grupo dos institucionalistas. Este, apontava como estando em curso um processo de construção da nova ordem internacional com base em um “concerto” de países com discurso harmónico de defesa de valores ocidentais, vistos como universais, que se apoiaria na consolidação dos regimes internacionais⁶. O papel do Brasil em uma conjuntura de geometrias variáveis deveria ser simultaneamente de “convergência”, em termos de valores, e de “crítica”, em relação às distorções que teriam lugar na ordem internacional.⁷

A eleição de Lula da Silva e a consequente ascensão do grupo autonomista nos quadros da Itamaraty trouxe um novo perfil para a política externa brasileira. A convicção nos regimes internacionais foi substituída por um ativismo com vista a modificá-los em favor dos países do Sul global ou em benefício próprio. A ideia de trazer junto a si outros países do Sul, emergentes ou de menos recursos, com vista a contrabalançar o poder das potências ocidentais consolidadas, serviu de base para a atuação internacional do país. A projeção do país nas arenas tanto global quanto regional foram iniciativas simultâneas. Ao mesmo tempo, foi implementada uma aproximação com países africanos, sobretudo da costa atlântica, através da cooperação técnica. O policymaking da política externa experimentou mudanças com a entrada de um novo ator, os pensadores de política externa do PT, que já tinha uma faceta internacionalista. A dimensão partidária se articula com o Itamaraty, acompanhada de uma pluralização de atores no processo de formulação. Nos marcos das agências governamentais, os avanços da cooperação Sul-Sul dentre as iniciativas da política externa brasileira aumentaram a presença de outros ministérios e agências na formulação e na implementação dessa política e o BNDES abriu uma rubrica para financiamentos externos através da exportação de serviços em obras de infraestrutura.

6 Fonseca Jr., Gelson (1999). «Anotações sobre as condições do sistema internacional no limiar do século XIX: a distribuição dos polos de poder e a inserção internacional do Brasil». In G Dupas e T. Vigevani (eds.), *O Brasil e as novas dimensões da segurança internacional*. São Paulo: Alfa-Omega/Fapesp, pp.17-42.

7 Vigevani, Tullo & Cepaluni, Gabriel. *A política externa brasileira: a busca da autonomia de Sarney a Lula*. São Paulo: Editora UNESP, 2011.

Com Dilma Rousseff, porém, apesar das semelhanças com a política externa de Lula, a atuação brasileira não teve continuidade. O país esteve sob o impacto das crises econômica e política no âmbito doméstico, articuladas com problemas de gestão e com a nova dinâmica do policymaking da política externa. Outras agências foram se fazendo responsáveis por temas técnicos da política externa econômica, assim como a assessoria da presidência ocupou-se das crises políticas na América do Sul. A diplomacia perdeu espaços com a deterioração da relação entre a Presidente e o Itamaraty. A política externa brasileira perdeu ativismo nas esferas global e regional. A politização da política externa e os processos judiciais contra dirigentes de grandes empresas de infraestrutura – que haviam sido um instrumento importante da política externa brasileira – tiveram consequências negativas.

A ascensão de Michel Temer foi marcada pela herança da crise econômica e o novo Presidente lidou com problemas de legitimidade e de ordenamento de sua base no Congresso. A situação de crise aguda e recomposição das alianças de governo incentivaram as reformulações na política externa. A nova presidência nomeou um chanceler do PSDB com atuação próxima dos institucionalistas do Itamaraty, como barganha para a construção da coligação de apoio. Em seus primeiros discursos, o chanceler José Serra criticou duramente a política externa de governos anteriores e sugeriu algumas transformações genéricas em defesa das instituições internacionais vigentes e de aproximação com as potências ocidentais. Com exceção da América Latina, onde as mudanças foram muito fortes, de resto a dimensão pragmática fez-se sentir e a política externa ficou em segundo plano. A centralidade do Itamaraty no processo foi retomada, mas a permanência da situação de crise foi um obstáculo para a política externa. Muitas agências de governo que haviam se vinculado a ações externas orientaram as suas energias para a solução da crise interna. De novidade, foi apresentada a candidatura brasileira à Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

O governo de Jair Bolsonaro: mudanças na agenda externa

O cenário internacional quando da chegada de Bolsonaro ao poder era fragmentado e as instituições multilaterais enfrentavam desafios colocados a partir da ascensão e ações da extrema direita nacionalista, com particular relevância para a presidência de Donald Trump, nos Estados Unidos. Essa extrema direita (também conhecida como direita alternativa) adotou como bandeira de atuação o antiglobalismo e o anticlimatismo. O ex-Chanceler Ernesto Araújo, seguidor das ideias da extrema direita, descreve a civilização ocidental como um conjunto de ideias tradicionais que correriam o risco de desaparecer por conta de determinados projetos de poder orientados pelo aparato burocrático das instituições multilaterais. Essa burocracia corresponderia a uma elite internacional contrária aos valores nacionais e que controlaria os fluxos da globalização em temas como o comércio e a migração, afetando o exercício da

soberania estatal⁸. O anticlimatismo também é um traço dessa narrativa. Ele denuncia um suposto comportamento de alguns países e líderes internacionais que fariam ameaças com a mudança do clima para atingir objetivos políticos e minar a soberania dos Estados.

O processo que levou à saída do Reino Unido da União Europeia roubou energias do bloco para atuar na dimensão global, em um momento em que o multilateralismo das instituições internacionais é posto em xeque pela maior potência, os Estados Unidos.

A ascensão da China como superpotência no campo económico, mas também no campo da cooperação, trouxe para a agenda internacional um novo desafio e a opção norte-americana por polarizar com o país asiático recolocou na agenda internacional uma nova versão do bipolarismo. As perspectivas de enfrentamento entre Estados Unidos e China começaram a se desenhar e, progressivamente, ganham um contorno claro.

Na América do Sul o governo de Bolsonaro encontrou um novo ciclo político favorável à implementação de suas ideias, mas isso não o levou a um envolvimento com a governança regional. A desconstrução do regionalismo pós-liberal foi concluída com o desmonte da UNASUL e as instituições regionais entraram em crise. No campo da concertação foi criado o PROSUL, o Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul, sem uma institucionalidade definida, o qual não conseguiu atuar frente ao grande desafio da pandemia. Apesar do apoio brasileiro ao PROSUL, na prática, as organizações regionais foram desprezadas pelo governo brasileiro.

Na dimensão doméstica, Jair Bolsonaro chega ao poder com o apoio inicial de uma variedade de grupos, novos no Executivo e autónomos entre si. Além de coincidir com as transformações no cenário internacional, notadamente a presença de governos nacionalistas capitaneados pelos Estados Unidos, o início do mandato de Bolsonaro refletiu uma mudança nas forças políticas internas. O governo aglutinou setores muito diferentes e com visões diversas, que buscavam influenciar segmentos da política externa e eram conectados através de um líder predominante. Além dos seguidores da extrema direita, a sua base de apoio no início do mandato incluía cristãos conservadores, representados por igrejas (neo)pentecostais e grupos católicos radicais; liberais vinculados ao mercado financeiro e dominantes no Ministério da Economia; militares de alta patente em postos-chave no governo, vinculados à Defesa, Infraestrutura e Ciência e Tecnologia; exportadores de commodities, representados pelo Ministério de Agricultura (e, adicionalmente, pelo Ministério de Meio Ambiente).

A articulação entre eles, no entanto, é instável e dá-se apenas em torno da figura presidencial e das expectativas com a nova administração. Esse apoio fragmentado trouxe muitas dificuldades para o governo de Bolsonaro gerir as relações com o Congresso e conseguir aprovar as pautas que havia defendido em campanha.

8 Araújo, Ernesto. 2017. «Trump e o Ocidente». Cadernos de Política Exterior, v. III, n.º 6, pp. 323-357, disponível em <https://funag.gov.br/loja/download/CADERNOS-DO-IPRI-N-6.pdf>.

Assim, conformava-se um governo estruturado na contradição: defendia a liberalização económica (mas com muitos senãos); tinha um perfil antidemocrático e estava em constante conflito com as instituições em vigor; utilizava forte violência na oratória, sobretudo nas redes sociais; e propagava uma mentalidade conservadora e revanchista. Essa divisão de grupos se reflete na manifestação da política externa e no seu policymaking. Segundo Hagan, esse tipo de cenário corresponderia ao de um Estado fragmentado, que seria, por sua vez, terreno fértil para tentativas de mudanças radicais no curso da política externa.⁹

No campo económico, o país seguiu com um crescimento baixo (1,2%, em 2019) e sem uma estratégia de desenvolvimento clara. Se o ministro de Economia, Paulo Guedes, que iniciou o mandato com a concentração de muito poder, defendia a liberalização da economia e privatização de empresas estatais, o Presidente Bolsonaro, assim como militares que o cercam, historicamente defenderam medidas nacionalistas no campo económico.

E o início da pandemia da COVID-19 agravou muito a situação, pegando o governo com poucos recursos e escassas ideias para enfrentá-la. Com uma visão negacionista, Bolsonaro optou por combater a pandemia negando-a e, para tanto, ignorou a ciência e teve atritos com a Justiça, com a classe médica e com a sociedade civil. Internacionalmente desafiou as organizações internacionais e países provedores de insumos médicos para a produção de vacinas. O país viveu uma crise muito forte, com grande número de óbitos, e com a economia em frangalhos. Deisy Ventura afirmou tratar-se um de “fracasso civilizatório”.¹⁰ Durante a campanha eleitoral, Bolsonaro havia se apresentado como antissistema, o que por si justificaria a negação do problema, mas ele também mostrava preocupação com o impacto que a pandemia poderia ter na economia e, por extensão, em sua popularidade.

A política externa dos primeiros dois anos de mandato

A política externa de Bolsonaro não seguiu nenhuma das duas visões consolidadas na diplomacia brasileira (institucionalista/autonomista). Em rutura com as visões anteriores, teve como mapa cognitivo ideias como o antiglobalismo e o conservadorismo, próprios da extrema direita, rompendo com a prevalência do pragmatismo e com a preocupação com a manutenção de uma imagem cooperativa do Brasil. Guilherme Casarões e Miriam Saraiva apontam para o antiglobalismo, o anticomunismo

⁹ Hagan, Joe D. 1994. «Domestic political regime change and foreign policy restructuring: framework for comparative analysis». In Jerel A. Rosati, Joe D. Hagan & Martin W. Sampson (eds.), *Foreign Policy Restructuring. How governments respond to global change*. Columbia: University of South Carolina Press, 1994, pp.138-163.

¹⁰ Deisy Ventura, em Entrevista à Globonews, CPI discute Parecer de possíveis crimes de Bolsonaro na pandemia. Disponível em https://g1.globo.com/globonews/globonews-em-ponto/video/o-que-aconteceu-no-brasil-foi-um-fracasso-civilizatorio-diz-professora-da-usp-sobre-acoes-na-pandemia-9862937.ghtml?utm_source=facebook&utm_medium=organico&utm_campaign=gnews&fbclid=IwAR3OzA5FkLoLP9bEwgOrEAXRvcGiDfwi5pP1BOM_5ZqNE_fg150fx2V37EI.

e o nacionalismo religioso como cimento ideológico para a política bolsonarista.¹¹ Uma vez eleito, Bolsonaro indicou para o cargo de chanceler Ernesto Araújo, um diplomata sem experiência e próximo do seu terceiro filho e deputado federal Eduardo Bolsonaro. Ambos são seguidores do filósofo Olavo de Carvalho, escritor com fortes vínculos com a ultradireita norte-americana, falecido em 2022. Uma vez escolhido para chanceler, Araújo começou a defender o nacionalismo e a fé cristã em contraposição a supostas posições contra valores ocidentais de uma elite da burocracia internacional.

O nacionalismo religioso se caracteriza por condicionar o pleno pertencimento do indivíduo a uma determinada sociedade à opção por uma determinada religião ou crença. Influencia a política externa ao aprisionar a sua agenda a partir de preceitos morais, condenando visões do mundo contrárias e baseando-se numa lógica de confronto.¹² A narrativa do conservadorismo foi apoiada na defesa de valores como a família e a vida desde a sua gestação, atendendo, com isso, a lideranças conservadoras cristãs que deram apoio à sua candidatura.¹³ O conservadorismo também repercute a visão bolsonarista do Ocidente, que aponta para um Ocidente tradicional, do passado, que na atualidade não é mais predominante. O anticomunismo foi um recurso para manter a militância mobilizada e para atender aos interesses de grupos domésticos específicos. A cruzada contra o “marxismo cultural” global e os governos de esquerda procura conectar a militância com a ideologia conservadora, religiosa e autoritária.

Mas o principal traço da política externa do governo de Bolsonaro é o antiglobalismo que identifica no multilateralismo internacional uma ameaça ao Ocidente. Com base no “marxismo cultural”, a elite das instituições internacionais buscaria supostamente destruir os conceitos de nação e fé cristã. Segundo o Chanceler exprime em discursos e em seu blog, haveria uma luta entre a fé e a ausência dela, cabendo ao Brasil adotar uma política externa com vista a recuperar o seu destino ocidental.¹⁴ Ele defendeu a necessidade de o Brasil fazer parte do combate ao “globalismo” para defender os “valores ocidentais” tradicionais.¹⁵

Portanto, a política externa dos primeiros dois anos de Bolsonaro vê a ordem internacional vigente como um fenómeno contrário à autonomia brasileira. Houve uma tentativa de mudança no padrão de inserção internacional do Brasil, com uma reorientação da política externa e ruptura com a tradição diplomática. Bolsonaro adotou uma estratégia retórica agressiva e reativa, contestando a essência do multilateralismo e os padrões que norteavam a inserção internacional do Brasil, propondo novas ideias

11 Casarões, Guilherme & Saraiva, Miriam G. «El populismo y la política exterior de Jair Bolsonaro». In S.Gratiús y A.Rivero (coord.), *Populismo y política exterior en Europa y América*, 2021, pp. 257-279.

12 Casarões, Guilherme. «The First Year of Bolsonaro's foreign policy». In A.Mori (ed.), *Latin America and the New Global Order: dangers and opportunities in a multipolar world*. Milano, ISP, 2020, pp. 81-109.

13 Matéria de jornal de Belém Lopes, Dawisson, & Thales Carvalho. “Política externa ou campanha eleitoral por outros meios?.” *O Globo*, 26 de junho de 2020, disponível em <https://oglobo.globo.com/mundo/artigo-politica-externa-ou-campanha-eleitoral-por-outros-meios-24500664>.

14 *Metapolítica 17: contra o globalismo*. <https://www.metapoliticabrasil.com/>.

15 Araújo, Ernesto. 2019a. «Now we do. On politics and religion in Brazil after the recent presidential election». *The New Criterion*, vol. 37, n.º 7.

e formas de ver o mundo. Essa estratégia, no entanto, não se traduziu em capacidades efetivas de ação.

Junto com as novas ideias foram implementadas mudanças com vista a esvaziar o papel da corporação diplomática, identificada pelo novo governo como a propagadora do globalismo na arena política doméstica. Foram abertos espaços à atuação de assessores sem formação de diplomatas no Ministério de Relações Exteriores e realizadas promoções e remoções de diplomatas, num padrão inesperado. O desmonte do Itamaraty e da sua burocracia foi uma condição necessária para o governo avançar com mudanças tanto na política externa quanto em seu processo decisório, contribuindo para a sua fragmentação e para a quebra das capacidades estatais do Ministério. Bolsonaro modificou regras em relação à hierarquia, abrindo caminho para uma reforma do Itamaraty que, por seu turno, possibilitou a ascensão de diplomatas em meio de carreira para cargos-chave, deixando de lado diplomatas mais experientes. Modificou também as secretarias, priorizando relações bilaterais, e reduziu a centralidade de temas multilaterais no organograma. Foram levadas adiante mudanças no concurso para o Instituto Rio Branco e no seu currículo de disciplinas. Com essas medidas, os alicerces institucionais do Ministério foram sendo erodidos, e “as capacidades estatais materializadas em recursos profissionais e materiais que o Brasil tinha para levar adiante a sua política externa foram sendo desmontadas pelo próprio aparelho estatal”.¹⁶

Com a chancelaria sofrendo desestruturação, o processo de formulação e de implementação de política externa ficou mais sujeito à competição entre burocracias, personalidades e grupos autônomos com influência sobre o governo. O Itamaraty reduzia a sua função central de canalizador de interesses segmentados no campo da política externa, o que abriu espaços para que grupos apoiantes do Presidente buscassem influir na agenda diplomática e instrumentalizar temas internacionais na arena doméstica. As fronteiras entre o interno e o externo tornavam-se ainda mais porosas, com a política externa fazendo parte de uma estratégia de mobilização da militância bolsonarista, através do discurso antiglobalista e da guerra cultural.

Essa fragmentação no policymaking contribuiu para que houvesse uma constante tensão entre a busca de ideias e os seus resultados práticos. Uma dinâmica de conciliação e confronto entre ideias conservadoras e narrativa populista de Bolsonaro em contraposição com diferentes grupos da base governamental que buscam ganhos setoriais nas ações de política externa. A interação entre uma dimensão ideológica da política externa e uma dimensão pragmática enfrentou dificuldades. Dada a pluralidade de atores com poder de barganha e capacidade de exercer influência, a condução da política externa provocou divergências, reações e acomodações no plano doméstico. As reações foram comuns e de diferentes intensidades, o que contribuiu para a maior politização da política externa. Em áreas onde o Presidente pode auferir

16 Pinheiro, Leticia & Santos, Leandro W. O Itamaraty na política externa do governo Bolsonaro. *Le Monde Diplomatique Brasil*, Ano 14, n.º 175, 2022, pp. 6-7.

benefícios eleitorais, no entanto, a dimensão ideológica da política externa prevaleceu.¹⁷ Os ruídos e as contradições na condução da política externa com um policymaking fragmentado afetaram a imagem internacional do país e trouxeram uma conjuntura de paralisia da política externa por falta de gestão do comportamento internacional do país e de capacidades estatais da diplomacia enfrentada.

As mudanças nas ações da política externa brasileira tiveram impactos nas dimensões bilaterais, regionais e multilaterais das relações exteriores do país. As parcerias do Brasil foram modificadas, orientadas pela preferência do Presidente por relações com governos (ou líderes de governos) e não com Estados. Aproximação ou afastamento do Brasil de outros países passou a ter como critério os governos de turno, ou seja, o governo brasileiro passou a privilegiar parcerias com países governados por líderes da extrema-direita: Hungria, Polónia, Israel e, especialmente, os Estados Unidos de Donald Trump foram os principais parceiros nos dois primeiros anos.

As relações com os países europeus, apesar da assinatura do Acordo comercial entre o MERCOSUL e a União Europeia, se deterioraram em função dos incentivos à destruição da Amazônia implementados pelo governo brasileiro. E o acordo, afinal, não foi validado. As relações com a China foram ambíguas pois se incluíam afirmações acusatórias por parte da família de Bolsonaro e do chanceler, mas por outro lado houve esforços de aproximação levados adiante sobretudo pelo Ministério de Agricultura. A retórica belicosa sustentada pela presidência impactou no progressivo avanço das relações entre os dois países. Nas Assembleias Gerais das Nações Unidas o Brasil mudou o seu voto em diversos temas, buscando alinhar-se com o conservadorismo, enquanto no Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, o Brasil passou a somar-se aos votos de países islâmicos contra questões de género e fortemente a favor da vida desde a gestação.

Durante a pandemia, o desempenho da diplomacia seguiu o caminho do negacionismo e a estratégia de desafiar as instituições internacionais através de bravatas. As declarações do Presidente se opuseram à Organização Mundial de Saúde e o governo negou-se a patrocinar uma resolução das Nações Unidas que demandava uma ação global de cooperação de desenvolvimento e acesso a medicamentos, vacinas e equipamentos médicos frente à COVID-19. Com os países vizinhos não houve diálogo: as fronteiras foram fechadas.

Na redução da centralidade do Itamaraty, os atores da base de apoio ao governo e a perspectiva por parte do governo de atendê-los em suas demandas condicionaram as ações externas. Os grupos principais que compuseram inicialmente a base do governo foram: evangélicos, que legitimam uma política externa defensora da família tradicional e contra a “ideologia de género”, influenciando os votos do Brasil em fóruns como o Conselho de Direitos Humanos e a aproximação com Israel; grileiros, garimpeiros e madeireiros, que têm peso político e ligações no Congresso dificultam o desempenho do Brasil frente às negociações sobre questões

¹⁷ Casarões & Saraiva, 2021, op.cit.

climáticas; antiglobalistas e negacionistas, responsáveis pela aproximação com o governo de Trump e outros governos de extrema-direita, que manifestam repúdio às organizações multilaterais; exportadores de commodities e defensores de boas relações com os países árabes e a China, representados no Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento; e os liberais, representados no Ministério da Economia e que advogam pela negociação de acordos de livre comércio, sobretudo através do MERCOSUL, assim como pela entrada na OCDE”.¹⁸

Limites, pressões e mudanças a meio do mandato

O governo de Jair Bolsonaro iniciou com dificuldades de gestão em função da fragmentação política; das dificuldades de compor uma base de apoio significativa no congresso; dos embates entre a dimensão económica liberal e um viés nacionalista; e da impossibilidade de separar o que é governo do que é plataforma política. No entanto, foi com o comportamento negacionista frente à pandemia que os seus limites ficaram mais evidentes.

Os avanços, em 2020, da segunda onda da pandemia foram objeto de crítica de políticos de oposição, cientistas e da sociedade civil. O desgaste da forma de governar com base no negacionismo foi ficando claro com uma “rebelião” de grupos que apoiavam o governo acentuada por um turbulento contexto político nacional. Alguns grupos apoiantes do Presidente começaram a vocalizar insatisfação e o estacamento económico somado à inflação começou a impactar no consumo de setores mais pobres da população. O Presidente buscou então o apoio de grupos tradicionais no Legislativo. Conseguiu a eleição de novos líderes para as duas casas do Congresso e a formação de uma base parlamentar com partidos de perfil fisiológico, que, historicamente, apoiaram diversos governos anteriores sempre exigindo cargos nos ministérios e emendas parlamentares.

A economia não se recuperou do impacto da pandemia. Não retomou o seu crescimento e a inflação de 2021 ultrapassou os 10%. A taxa de juro subiu chegando a 12,75% ao ano em 2022. A aproximação das eleições presidenciais marcadas para outubro de 2022 recebeu novos impulsos com a possibilidade, aberta pela Justiça, da candidatura do ex-Presidente Lula da Silva. Externamente, a eleição do democrata Joe Biden para a presidência dos Estados Unidos fez com que o Brasil de Bolsonaro e o chanceler Ernesto Araújo perdessem o principal parceiro e garante do antiglobalismo.

O Legislativo veio a ter um papel importante na demissão de Ernesto Araújo do cargo. Em março de 2021, depois de pressões por parte de parlamentares e de um enfrentamento com Senadores da República, o chanceler Ernesto Araújo, que representava a ala negacionista do governo e personificava conflitos com parceiros

18 Saraiva, Miriam G. & Albuquerque, Felipe L. (2022). «Como mudar uma política externa?», CEBRI Revista, vol. 1, n.º 1, pp. 148-166, disponível em <https://cebri.org/revista/br/edicao/1/jan-mar-2022>.

externos, deixou o cargo e foi substituído por Carlos França. Também embaixador de carreira, França trouxe o discurso diplomático para mais perto da tradição do Itamaraty, reduzindo pautas de atrito com parceiros tradicionais, buscando recuperar a centralidade do Itamaraty, assim como tornar o comportamento externo do Brasil mais previsível. Essa tentativa de correção de rumos e “retorno à normalidade”, esvaziou o peso do antiglobalismo e do conservadorismo nos discursos oficiais, mas não logrou trazer a política externa para os parâmetros anteriores do Itamaraty. Mas apesar do melhor diálogo com parceiros externos, as ideias base das ações governamentais de política externa não foram mudadas.

A política externa ficou ambígua e sem foco. No seu perfil fragmentado, a diplomacia buscou separar-se das declarações presidenciais, trazendo à tona uma dualidade entre diplomacia e presidência que impactou nas ações de política externa. A inércia articulada com intentos do Ministério de Relações Exteriores de levar adiante uma política com muito baixo perfil até às eleições se tornaram a sua marca.

O lugar da União Europeia e de Portugal na política externa

Traços de continuidade e de mudança marcaram as relações do Brasil com a União Europeia. Entre os anos de 1990 e a atualidade, o comportamento brasileiro para com o bloco viveu momentos distintos. O governo de Fernando Henrique Cardoso, na busca pela atração de investimentos e pela renovação da agenda da política externa, optou por realçar as similaridades entre ambos. O apoio aos ideais democráticos e a postura positiva em matéria de direitos humanos foram, juntamente com o êxito da estabilização econômica, cartas lançadas por Cardoso visando impulsionar a relação. Entretanto, as discordâncias comerciais (especialmente sobre a exportação de produtos agrícolas) e a atenção europeia para as relações inter-regionais limitaram o êxito da estratégia de convergência de valores. O Acordo Marco histórico entre a União Europeia e o MERCOSUL foi assinado no primeiro ano da presidência de Cardoso, 1995, mas, apesar do êxito inicial na cooperação e no diálogo político, as negociações para a liberalização comercial começaram apenas quatro anos depois. Durante vinte anos as negociações foram interrompidas e retomadas mais de uma vez, atravessando mandatos de quatro presidentes brasileiros.

Em 2004, na presidência de Lula da Silva, as negociações são interrompidas. Mas foi em 2007, durante a presidência portuguesa da UE, que foi assinada a parceria estratégica UE-Brasil, esvaziando o diálogo político inter-regional UE-MERCOSUL. A parceria abriu caminho para o aprofundamento das relações diretas do Brasil com a UE através de cúpulas anuais e apoiou-se em diversos diálogos setoriais e projetos financiados por fundos europeus. Entretanto, os desencontros sobre a questão comercial passaram a conviver com outros limitadores de viés político, como as dissonâncias sobre os reclames brasileiros por reformas da ordem internacional e a articulação brasileira com países emergentes. A parceria não levou necessariamente

a posições comuns em temas globais, mas em comum ambas as partes defendiam fortemente o multilateralismo na política internacional.

As negociações do acordo UE-MERCOSUL foram retomadas em 2010. Entretanto, na medida em que as negociações para o acordo comercial avançavam lentamente, a parceria UE-Brasil foi perdendo vigor. Se a UE enfrentou situações de crise, a política externa brasileira perdeu o seu ativismo durante o governo de Dilma Rousseff. Esses elementos emergiram como limitadores na exploração das potencialidades da parceria, junto aos desencontros comerciais e políticos. A instabilidade política e económica que culminou no impeachment da Presidente também prejudicou a parceria e a última cúpula teve lugar em 2014. Ainda assim, Dilma Rousseff conseguiu manter pontos de concordância com os europeus – especialmente em matéria climática e nas interações através dos diálogos setoriais. Cabe ressaltar que temas relativos ao meio ambiente e aos direitos humanos ocuparam um lugar importante no leque da cooperação. O outro instrumento de interação do Brasil com a UE, nos marcos do inter-regionalismo, a parceria estratégica UE-América Latina e Caribe – a partir de 2010 tendo lugar através de cúpulas entre a UE e a CELAC – também experimentou uma redução, e a última cúpula foi em 2015.

Com a ascensão do Presidente Temer, a parceria tornou-se irrelevante na política externa brasileira (e para a UE). Em meio ao reforço da introversão na política externa, o Brasil não apareceu citado na Estratégia Global da UE, de 2016. Mas as negociações para a liberalização comercial começaram a avançar, incentivadas pela ascensão de Mauricio Macri na Argentina. No final do governo Temer as negociações já estavam praticamente concluídas.

Com a ascensão de Bolsonaro a interação ficou mais difícil. Tal como previsto no plano de governo, a presidência de Jair Bolsonaro implicou um aprofundamento das orientações económicas liberais, permitindo os últimos ajustes para a assinatura do acordo UE-MERCOSUL. Mas a sua assinatura não significou uma melhoria nas relações do Brasil com a UE. Quando Bolsonaro chegou à presidência, a parceria estratégica entre ambos já estava desarticulada e ele a sepultou. Durante a campanha eleitoral, o então candidato já mostrara ser contrário à defesa do meio ambiente e dos povos indígenas.

Dentro do antiglobalismo próprio da extrema direita se situa o anticlimatismo. Identificado como uma ideologia que defenderia a necessidade de se agir politicamente para reduzir os impactos das mudanças climáticas, o climatismo vitimaria o Brasil por ter a maior parte da floresta amazónica em seu território. No combate ao “climatismo”, o governo brasileiro tem se posicionado contra o multilateralismo e assumido posições contrárias às europeias em temas de meio ambiente. Durante a campanha eleitoral chegou a dizer que se retiraria do Acordo de Paris, o que depois não se confirmou.

Neste cenário, a questão ambiental se tornou o principal obstáculo para o Acordo UE-MERCOSUL. O bom ritmo das negociações sofreu com os efeitos indiretos das queimadas na Amazônia e o pragmatismo liberal do Ministério de Economia esbarrou na falta de tato político do Presidente da República e de seu círculo ideológico mais

próximo. Sua perspectiva anticlimatista se articulou com a antiga doutrina da ditadura militar que vê a Amazônia como área de soberania nacional, sempre ameaçada por interesses obscuros de potências estrangeiras. Bolsonaro nomeou como Ministro do Meio Ambiente Ricardo Salles, um opositor da proteção do clima e aliado de grupos que atacam o meio ambiente, com o intuito de desconstruir as instituições brasileiras da área. Desmontou os órgãos de proteção ao meio ambiente, demitiu diretores e colocou indicados políticos em seus lugares. Defende que as terras indígenas devem ser utilizadas pelo garimpo. Fez críticas e cortou financiamento de organizações não governamentais que atuam na região. Foi responsável por dismantelar o comitê que administrava o Fundo Amazônia, que contava com recursos principalmente da Noruega, mas também da Alemanha.

Em um primeiro olhar sobre a correlação entre apoiantes e suas áreas de interesse na política externa, é possível atribuir a negação da defesa ambiental a militares, grileiros, garimpeiros e madeireiros da região amazônica; o combate às organizações multilaterais para os antiglobalistas; a negociação de acordos de livre comércio através do MERCOSUL, com destaque para o acordo com a União Europeia para os liberais do Ministério de Economia e exportadores de commodities, representados no Ministério da Agricultura.

Se a ideia de soberania agrada aos militares, a implementação do acordo acoplado a uma política ambiental mais responsável agrada a outros setores. Apesar do envolvimento de grileiros (que também têm representação na bancada ruralista do Congresso Nacional) na destruição da Amazônia, a Confederação Nacional de Agricultura marcou em documento a sua posição favorável ao acordo. A ministra da Agricultura Teresa Cristina buscou estreitar os laços com Portugal no período em que este ocupou a presidência da UE e, por extensão, avançar com a implementação do acordo.

A União Europeia, na defesa do Pacto Verde, reagiu vinculando a validação do acordo ao fim da destruição ambiental. Alguns parlamentos nacionais e o próprio parlamento europeu se mostraram contrários à validação do acordo enquanto se mantenha a política destrutiva de Bolsonaro. Mas as divergências escalaram. As críticas às queimadas na Amazônia geraram a suspensão do repasse dos fundos de preservação por parte da Alemanha. Com a França, as rugas foram mais claras. País, com forte lobby agrícola contrário ao acordo, a presidência francesa questionou duramente o trato brasileiro à questão ambiental. Jair Bolsonaro e Emmanuel Macron tiveram uma sequência pública de desencontros

Embora o governo de Bolsonaro não se manifeste contra o acordo UE-MERCOSUL – ao contrário, sempre se mostra a favor – o controle sobre a Amazônia lhe parece mais importante, uma vez que envolve importantes atores do seu apoio político, além das próprias preferências. Se os entraves ao acordo anteriormente eram dissonâncias eminentemente comerciais, ao longo do governo Bolsonaro elas foram centradas nas questões ambientais e a validação do acordo está em compasso de espera.

Se o foco se orienta para a possibilidade de interação do Brasil com a União Europeia nos marcos multilaterais, vê-se que os dois canais mais tradicionais, a parceria estratégica Brasil-União Europeia e a Parceria Estratégica União Europeia-América Latina e Caribe, não estão ativos. A parceria Brasil-UE está desativada e, por parte da diplomacia do Serviço Europeu de Ação Externa, a opção é por aguardar pela definição nas próximas eleições. As cúpulas UE-CELAC, por outro lado, não têm lugar desde 2015 e, como agravante, em 2020 o Brasil afastou-se da organização; se a UE organiza uma nova cúpula, esta não contará com a presença do Brasil, o que é um fator de desincentivo. E a pandemia acentuou a paralisia das relações inter-regionais. Foi um momento onde todos precisaram de muito e os países europeus não sobressaíram com ajudas, enquanto a Rússia (em menor medida) e a China sim.

No que diz respeito à interação do Brasil com Portugal, o ambiente brasileiro de crise constante a partir do governo de Dilma Rousseff (e os êxitos de Portugal) incentivou a forte migração de brasileiros para o país europeu. Tratou-se de um movimento espontâneo, sem incentivos do governo brasileiro, mas que trouxe consigo o aumento da interdependência entre os dois países.

○ Brasil e o espaço atlântico

O Cone Sul da América do Sul é presente na política externa brasileira desde a independência do país. Inicialmente preocupado com as fronteiras ao Sul, e mais tarde administrando a cordialidade oficial com a Argentina. Mas chamou atenção quando, em 1975, o governo brasileiro, então com um presidente militar, reconhecia antes de todos os demais países o governo de Angola, do MPLA. Dentre os motivos, estava a busca de um posicionamento positivo frente às ex-colônias portuguesas no continente africano, depois de uma longa trajetória de apoio ao colonialismo português alternando com um tímido reconhecimento da necessidade de independência das colônias. Nessa época, o Brasil avançava na exportação de bens manufaturados e dava os primeiros passos nas exportações de serviços de obras de infraestrutura.

Mas foi com o primeiro governo civil, de José Sarney, que o conceito de Atlântico Sul começou a se fazer presente na política externa brasileira (além da área propriamente de Defesa): em 1986 foi criada a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul. Nessa época, o processo de integração com a Argentina avançava, e isso foi um incentivo para a formação da ZOPACAS. Desde a perspectiva brasileira, já se identificava a região da África atlântica como um espaço onde o Brasil teria vantagens para fortalecer os seus laços. Como país do Sul global, como país de colonização portuguesa, como país que enfrentava problemas próprios da periferia internacional, mas com uma situação econômica mais avançada e o perfil político deixando para trás um período ditatorial, teria muito a contribuir no campo da cooperação.

A formação do MERCOSUL (1991) de um lado do Oceano Atlântico e o aumento progressivo da presença brasileira na África consolidam a presença brasileira na região. Cardoso, quando na presidência, assinou junto com Portugal a criação da Comunidade

de Países de Língua Portuguesa e aproximou o Brasil da África do Sul abrindo caminhos para o que mais tarde se consolidou como BRICS. Lula da Silva abriu ou reabilitou 19 embaixadas em países africanos durante os seus mandatos, assim como estruturou uma rede de cooperação técnica onde o Brasil atuava como doador. Em alguns casos, houve cooperação triangular com organismos internacionais e países do Ocidente e o Japão como financiadores. Em 2010 teve lugar a primeira iniciativa de cooperação em parceria entre a União Europeia e o Brasil, em Moçambique.

Durante os governos de Dilma Rousseff e Michel Temer, por escolha dos governantes e/ou como reflexo da crise económica, as iniciativas de cooperação Sul-Sul foram reduzidas e algumas delas não foram concluídas. Com Dilma Rousseff houve a última cúpula América do Sul-África. Com Michel Temer, teve lugar a Cúpula de países da CPLP, quando o Brasil passa a exercer a presidência do bloco até finais de 2018.

Com a política externa de Bolsonaro o espaço atlântico está longe de ser uma prioridade. Se a dimensão sul-americana do MERCOSUL e, mais especificamente, as relações com a Argentina, pela primeira vez desde os anos de 1980, deixou de ser uma prioridade na política externa brasileira, a dimensão africana ficou limitada ao financiamento de missões religiosas e a atritos com o governo de Angola.

No caso específico do MERCOSUL, não houve mudanças muito significativas em relação à gestão de Michel Temer. Na medida em que o Brasil é o país que mais beneficia da Tarifa Externa Comum (TEC), por exportar produtos manufaturados nos quais não tem vantagem comparativa no mercado internacional, os intentos do governo brasileiro para modificar as regras do bloco enfrentam sempre atores económicos do campo da indústria. O fim da TEC retiraria benefícios de muitos anos das indústrias brasileiras. Por outro lado, no início do mandato de Bolsonaro, o governo de Maurício Macri era liberal e buscava estabelecer acordos comerciais de perfil aberturista. Assim, mesmo que haja setores contrários ao MERCOSUL no governo brasileiro, a opção foi pela utilização do bloco como instrumento para a negociação de acordos bilaterais. Nesse contexto, o Acordo de Associação com a União Europeia foi assinado.

A partir de 2021, o governo brasileiro reforçou as pressões para o rebaixamento da TEC, em sintonia com o Presidente uruguaio. Sugeriu reduzir 20%, divididos em duas etapas de 10% no decorrer do ano. O governo argentino, preocupado com a defesa de indústrias argentinas, concordou em reduzir em 10% a TEC abarcando 87,5% do universo tarifário e a sugestão foi levada para os outros membros do bloco. O presidente uruguaio, considerando limitada a redução, por seu turno, insistiu que os países membros possam negociar acordos de livre comércio com terceiros individualmente. O chanceler Carlos França se limitou a dizer que não seria uma declaração oportuna.¹⁹

19 Matéria de jornal de Figueiredo, Janaína & Oliveira, Eliane. «Uruguai surpreende com decisão de negociar acordos fora do Mercosul e aprofunda crise do bloco». O Globo, 07/07/2021, disponível em <https://oglobo.globo.com/economia/uruguai-surpreende-com-decisao-de-negociar-acordos-fora-do-mercosul-aprofunda-crise-do-bloco-25096197#:~:text=RIO%20e%20BRAS%C3%8DLIA%20%2D%20Na%20v%C3%A9spera,pa%C3%ADses%20de%20fora%20do%20bloco.>

No que diz respeito às relações do Brasil com a Argentina, desde a década de 1980 que os dois países não ficavam tão distantes. A parceria estratégica entre os dois países, que favoreceu a estabilidade na América do Sul, deu lugar à distância e, eventualmente, a ofensas por parte do governo brasileiro. Em seu primeiro ano de mandato, as relações de Bolsonaro com Maurício Macri foram ambíguas. Macri tem uma preferência claramente liberal, mas que não significa um conservadorismo nos costumes nem apoio a ditaduras militares. Diferentemente de outras posses presidenciais, em que presidentes argentinos costumavam estar presentes, Macri não compareceu à posse de Bolsonaro. Entretanto, a partir das primárias na Argentina (PASO), quando Alberto Fernández aparece como candidato preferencial, as acusações começaram. Bolsonaro e seus familiares criticaram Fernández, por eles identificado como “esquerdalha”, e fizeram clara campanha por Macri.²⁰ Também fez jogo político com a posse do Presidente argentino e enviou o vice-presidente Hamilton Mourão em seu lugar. Até meados de 2021 não encontrou o presidente Fernández pessoalmente nenhuma vez. Se o Brasil de Bolsonaro deu as costas ao regionalismo, a Argentina de Fernández buscou articulações com o México para impulsionar a CELAC. A partir da mudança de chanceler no Brasil, em 2021, as relações foram ficando menos ruins dando lugar a relativa cordialidade básica; não proximidade.

Em relação aos países africanos, o distanciamento aumentou. As iniciativas de cooperação Sul-Sul, que foram tão importantes no governo de Lula, deram lugar ao financiamento para as missões evangélicas, com destaque para Angola e Guiné Bissau. No caso de Angola foi mais grave pois houve desentendimentos e acusações financeiras contra líderes da Igreja Universal do Reino de Deus, que tem templos no país. Como trata-se de um ramo dos evangélicos que apoia o Presidente, a diplomacia buscou solucionar o problema, mas sem êxito.

As atividades mais tradicionais de cooperação Sul-Sul que foram mantidas seguiram iniciativas iniciadas em governos anteriores, mas sem destaque. Em seu mandato, Bolsonaro fechou algumas embaixadas em países africanos que haviam sido abertas no mandato de Lula. A Zona de Cooperação e Paz do Atlântico Sul não teve atividades relevantes e a CPLP ficou fora do foco da presidência. O secretário executivo da organização, Zacarias A. da Costa, visitou o Brasil e foi recebido pelo vice-Presidente Hamilton Mourão.

Perspetivas para o futuro

O ano de 2022 será marcante para a política internacional e, particularmente, para a política externa brasileira. A eleição de Joe Biden já havia trazido uma redução nos desafios enfrentados pelo multilateralismo, mas foi a invasão da Ucrânia que impactou o cenário internacional e proporcionou um novo período de incertezas.

²⁰ Matéria de Jornal de Sperm, Paula & Uribe, Gustavo. «Bolsonaro diz que RS pode virar Roraima se 'esquerdalha' vencer na Argentina». Folha de São Paulo, 12/08/2019, disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/08/bolsonaro-diz-que-rs-pode- virar-roraima-se-esquerdalha-vencer-na-argentina.shtml>.

A guerra trouxe à tona o temor da destruição e a percepção de que os controles da governança global não logram administrar as divergências políticas. As sanções aplicadas à Rússia por potências consolidadas do Ocidente trouxeram um desafio para o futuro do multilateralismo, sobretudo do sistema financeiro internacional. O apoio velado da China à Rússia, não na iniciativa da guerra, mas no enfrentamento das sanções do Ocidente, aponta para uma aliança entre os dois membros do BRICS, que pode contribuir para a consolidação de um cenário bipolar. O impacto económico negativo das sanções em países do Sul global já apresenta consequências declinantes sobre um eventual alinhamento desses países com as propostas norte-americanas e europeias em instituições multilaterais. A globalização vai ficando na história e o mundo pode ver um processo de desglobalização, com reforço dos regionalismos e das redes entre países que tenham interesses específicos em comum.²¹

Na América do Sul está em curso uma mudança no perfil das forças políticas dominantes e a eleição de Gabriel Boric, no Chile, desmonta a aliança que sustentava o PROSUL, apoiado por Bolsonaro. A ascensão outra vez de forças progressistas deve incentivar a recomposição do regionalismo em crise.

Na dimensão doméstica, o Brasil vive uma polarização no campo político e nas expectativas dos resultados das eleições presidenciais de outubro deste ano. Os dois candidatos que aparecem em primeiro e segundo lugar nas intenções de voto são Lula da Silva e Bolsonaro, respetivamente.²² A vitória de Bolsonaro será a vitória da continuidade, de um governo com dificuldades de levar adiante a economia do país, portanto, difícil de se indicar os resultados económicos. A lógica diria que a dimensão liberal, que foi limitada no primeiro mandato, será mais forte em caso de segundo mandato; uma vez que o governo já está com suas bases de apoio estruturadas. Por outro lado, ao que tudo indica, um retorno de Lula à presidência será a vitória de setores mais amplos de oposição ao presidente atual e, certamente, concentrará as primeiras iniciativas na recomposição e reconstrução do que foi desestruturado (ou modificado) pelo governo de Bolsonaro. E aí entra a política externa.

Se a política externa de Jair Bolsonaro não trará novidades e, provavelmente e em função dos limites dos cenários regional e internacional que se conformam, manterá o seu baixo perfil e a atual distância existente entre presidência e diplomacia, uma eventual vitória de Lula terá impactos não somente na política externa brasileira, mas também na inserção internacional do Brasil. A política externa do governo de Lula, foi baseada em uma aliança entre o PT e o grupo autonomista do Itamaraty, pautada na atuação do Brasil em favor da revisão dos padrões das instituições multilaterais e pela proximidade aos países do Sul global. O cenário, porém, é diferente e, possivelmente, essas instituições estarão mais frágeis. Também foi uma característica da política externa de Lula o incentivo ao regionalismo e à formação de redes entre países, como

21 As redes são coligações em áreas específicas entre países que podem influir sobre os resultados das negociações globais.

22 A última enquete sobre intenção de votos indicou 46% para Lula, 29% para Bolsonaro. Em terceiro lugar aparece Ciro Gomes, com 6%. CNN, 11/005/2022, disponível em <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/pesquisa-quaest-lula-tem-46-bolsonaro-29-ciro-7-doria-3-janones-3-tebet-e-davila-1/>

o próprio BRICS. A possibilidade de vitória de um candidato da chamada terceira via é menos provável e abriria um leque maior de possibilidades.

Tanto no caso de Lula quanto de um candidato da terceira via, as tradições do Itamaraty serão recuperadas, a saber, a orientação para soluções multilaterais; a importância das organizações internacionais; a defesa da solução pacífica de controvérsias, da não intervenção e da igualdade soberana dos Estados; e a valorização da eficiência e da tradição da diplomacia. Mas mesmo que o Ministério recupere seu organograma anterior, certamente o mandato de Bolsonaro deixará o legado de um policymaking com mais atores, muitos deles de fora do mundo da política. E a política externa consolidará o seu lugar nas plataformas políticas dos presidentes.

O comportamento indicado para um ator externo interessado em interagir com o Brasil é aguardar e, a partir dos resultados das eleições, definir as iniciativas que serão levadas adiante. As perspectivas de interação entre o Brasil e Portugal, ou o Brasil e a União Europeia, são vinculadas à vitória nas eleições presidenciais. Mas, nos dois casos, podem e devem ser explorados os espaços do regionalismo e das redes entre países, assim como novos atores envolvidos com a política externa.

A consolidação de Bolsonaro na presidência não traz boas perspectivas nas duas primeiras dimensões. A sua política externa atual é refratária ao regionalismo latino-americano e não é garantido o retorno do Brasil à CELAC. O MERCOSUL, por seu turno, pode ser um instrumento de interação na dimensão comercial; mas está na dependência de uma revisão da política ambiental do Brasil. Em relação às redes das quais o Brasil participa, com exceção do BRICS (que em função da invasão da Ucrânia tem um futuro incerto), não houve avanços nos últimos anos.

A vitória de Lula da Silva, por seu turno, tende a reforçar as dimensões regional e de redes, uma vez que foi uma marca da política externa de sua gestão como Presidente. A parceria estratégica UE-CELAC volta a ser um instrumento de interação importante no âmbito Inter-regional – certamente o Brasil retornará para a organização. O acordo UE-MERCOSUL, porém, embora o governo de Lula deva fazer uma correção na política ambiental, é possível que o novo governo brasileiro se articule com o governo de Alberto Fernández para propor mudanças nas bases do acordo. Neste caso, o equilíbrio alcançado em 2019 já não será o mesmo. Por fim, a ideia de eventual recomposição da parceria estratégica UE-Brasil será muito influenciada pelo comportamento e ativismo europeu que está em aberto e se encontra entre a manutenção de um comportamento normativo e a orientação para um novo perfil de comportamento pragmático (ou mesmo geopolítico) do bloco. Apenas cabe lembrar que a política externa de Lula foi marcada pela diversificação de parceiros; que o legado de Bolsonaro deixará uma política externa com a participação de novos atores; e que uma das dimensões mais importantes de interação da UE com o Brasil é através da sociedade civil. A sociedade civil brasileira sempre foi muito mais permeável aos valores normativos europeus do que propriamente o Estado brasileiro.

E quais seriam as perspectivas para uma interação entre Portugal e Brasil? Nos casos dos dois presidentes, a gestão da interdependência aprofundada a partir da forte

migração será um espaço de interação, orientada por movimentos sociais espontâneos, mas aonde os incentivos por parte do Estado podem ter uma influência positiva em áreas como, por exemplo, empresas com capitais binacionais. Na área de política externa e inserção internacional do Brasil, a diversificação de atores abrirá perspectivas de novos diálogos, como com segmentos da sociedade civil ou com o Poder Legislativo. Por fim, em caso de vitória de Lula nas eleições, a CPLP é um caminho a seguir, pautado na presença brasileira em seus países membros – as chamadas iniciativas triangulares no campo da cooperação são um campo a ser explorado. Importante, sim, é tomar em conta a complexidade da política externa brasileira, assim como as ideias que marcam a sua trajetória.

Anexos

Anexo 1 – Tabelas

Cronologia dos principais eventos na relação entre Brasil e União Europeia

1992	Assinatura do acordo de cooperação institucional entre o Conselho do Mercosul e a Comissão Europeia
1995	Acordo-quadro de cooperação interregional Mercosul-Comunidade Europeia
1999	Início das negociações do acordo Mercosul-UE
2004	Interrupção nas negociações do acordo Mercosul-UE
2007	Lançamento da parceria estratégica Brasil-UE
	I reunião de cúpula Brasil-UE
	I plano de ação conjunta Brasil-UE (2008-2011)
2008	II reunião de cúpula Brasil-UE
2009	III reunião de cúpula Brasil-UE
2010	IV reunião de cúpula Brasil-UE
	Retomada das negociações do acordo Mercosul-UE
2011	V reunião de cúpula Brasil-UE
	II plano de ação conjunta Brasil-UE (2012-2014)
2013	VI reunião de cúpula Brasil-UE
2014	VII reunião de cúpula Brasil-UE
2019	Assinatura do acordo de parceria Mercosul-UE

FONTE: MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. União Europeia. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/relacoes-bilaterais/todos-os-paises/uniao-europeia>. Acesso em 16 abr 2022.

**Principais traços das relações Brasil-UE desde 1995
por Presidente desde 1996**

Presidente	Traço definidor	Pontos de desencontros
Fernando Henrique Cardoso	Valores políticos convergentes	• Questão comercial (agrícolas e serviços)
Lula da Silva	Estabelecimento da parceria estratégica	• Interrupção nas negociações comerciais MERCOSUL-UE • Temas do multilateralismo
Dilma Rousseff	Ênfase nos diálogos setoriais	• Questão comercial (agrícolas/ serviços) • Responsabilidade ao Proteger
Michael Temer	Esforço pelo Acordo MERCOSUL-UE	• Pouca relevância da Parceria Estratégica
Jair Bolsonaro	Valores políticos dissonantes	• Embates por temas ambientais • Combate brasileiro ao “globalismo”

