

1.12 • Conjuntura Internacional

POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO BOLSONARO: CONTINUIDADE E RUPTURA

Daniel Cardoso

Texto entregue em Outubro de 2020

JAIR BOLSONARO ELEGEU-SE EM 2018 Presidente da República Federativa do Brasil prometendo mudanças radicais no sistema político e nas políticas públicas nacionais. Os primeiros dois anos de governo Bolsonaro mostraram, no entanto, que a retórica da “nova política” defendida na campanha não se materializou na extensão que tinha sido prometida. Para garantir apoio político, o presidente teve que moderar as suas propostas e teve que recorrer às práticas da “velha política”, aceitando compromissos com os partidos do centro e oferecendo cargos a adversários políticos. Uma das exceções tem sido a política externa onde o governo Bolsonaro tem frequentemente quebrado tradições e linhas de força defendidas ao longo dos anos por presidências de vários espectros políticos.

Vectores tradicionais da Política Externa Brasileira

O Brasil tem mantido uma política externa relativamente estável desde a sua independência em 1822, assente numa série de princípios consensualizados entre as elites nacionais e consagrados no artigo 4º da Constituição.¹ Este “acervo diplomático” baseia-se na resolução pacífica de conflitos; no multilateralismo; no respeito pelo direito internacional e pela soberania doutros países. Além destes, o universalismo das relações externas e a preservação da autonomia nacional. O primeiro corresponde à ideia de estar aberto a relações com todos os países. O segundo é definido como a margem de manobra que o país tem nas suas relações com outros Estados e na sua atuação na política internacional. Subjacente aos princípios do universalismo e da autonomia está a ideia de que o Brasil, enquanto grande país, tem de manter necessariamente uma agenda abrangente e não deve alinhar-se automaticamente ao *hegemon*, designadamente os Estados Unidos da América (EUA). Neste sentido, deve manter um relacionamento regular e equidistante com as várias grandes potências, não se comprometendo em profundidade com nenhuma delas, preferindo a cautela à adesão.²

Apesar da constância da política externa, têm ocorrido mudanças importantes, sobretudo na intensidade que se coloca nas prioridades internacionais. Neste sentido, as mudanças têm sido, sobretudo, graduais, tendo havido, contudo, momentos de ruptura, designadamente quando o presidente Castelo Branco (1964-1967) adotou uma política de grande aproximação aos EUA ou durante as presidências de Jânio Quadros (1961), Ernesto Geisel (1974-1979) e Lula da Silva (2003-2010) quando se tentou uma maior aproximação a países do Sul Global.³

O anti-globalismo no Governo

Bolsonaro: uma ruptura com o passado

Os primeiros sinais de que haveria importantes mudanças na formulação da política externa bra-

sileira surgiram com o anúncio dos responsáveis por esta área. Quebrando a tradição de indicar pessoas com carreira consolidada no Ministério das Relações Exteriores (MRE) para cargos de relevo na política externa, o presidente escolheu personalidades com pouca relevância neste campo. Para liderar o Ministério, o presidente indicou Ernesto Araújo, um diplomata de segunda linha, com pouca experiência enquanto embaixador. Para o assessorar em questões internacionais, Bolsonaro nomeou Filipe G. Martins, sem histórico em cargos internacionais. O seu filho, Eduardo Bolsonaro, também tem assumido protagonismo nesta área ao ponto de o presidente ter equacionado a sua nomeação para embaixador nos EUA, que não se veio a concretizar.

“O Brasil tem mantido uma política externa relativamente estável desde a sua independência em 1822.”

Estas escolhas sugerem que a formação da equipa para a política externa não foi guiada pelo currículo dos escolhidos, mas pelas suas ideias. Este grupo (Araújo, Martins e Bolsonaros) tem a visão de que o Ocidente foi tomado pelo globalismo, que, de acordo com Rafael G. Martins, é uma ideologia que preconiza a construção de um aparato burocrático de alcance global, centralizador e pouco transparente cujo intuito é controlar populações separando-as dos seus valores centrais, especificamente Deus, nação e a família.⁴

Para este grupo, é fundamental derrotar o globalismo para salvar o Ocidente e os seus valores. Esse deve ser, portanto, o norte da política externa brasileira. Para tal é imperativo atacar o multilateralismo e, principalmente, a Organização das Nações Unidas (ONU), considerada o pináculo da ameaça globalista. Seguindo esta linha ideológica, ainda durante a campanha, o candidato Jair Bolsonaro afirmou que, se fosse eleito, sairia da organização, ameaça que acabou por não concretizar. Continuou, contudo, a denunciar outros arranjos multilaterais como o Acordo de Paris e o Pacto Global para Migração, do qual acabou por retirar o Brasil.

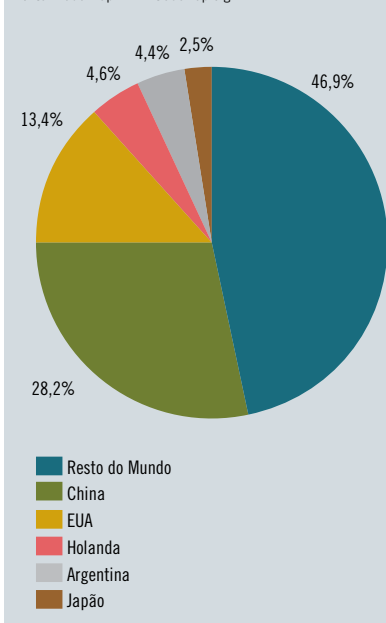
Além da crítica feroz ao multilateralismo, a concretização da missão anti-globalista passa, segundo os seus promotores, por uma aliança absoluta com os EUA e, especificamente, com o presidente norte-americano, Donald Trump, considerado pelo Ministro de Relações Exteriores brasileiro

como “o único homem capaz de salvar a civilização ocidental”⁵. De facto, a administração Trump foi uma das principais promotoras do anti-globalismo, inicialmente instigado pelo consultor da administração, Steve Bannon⁶. O alinhamento com os EUA materializou-se em várias iniciativas. Por exemplo, a pedido de Washington, o governo brasileiro abriu mão do estatuto de tratamento diferenciado de país emergente no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC) – prescindido, assim, de privilégios concedidos a este grupo de países na negociação de acordos comerciais. Como contrapartida por esta e outras concessões, o Brasil recebeu dos EUA a designação de aliado extra-Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) que dá acesso preferencial ao Brasil na compra de material militar norte-americano e a promessa de vir a ser aceite como membro da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento (OCDE).

A orientação ideológica do governo de Bolsonaro tem também perigado as relações com os seus vizinhos, principalmente a Argentina e a Venezuela. Relativamente à Argentina, um dos principais parceiros comerciais do Brasil e aliado na construção de processos de integração na América do Sul desde os anos 90, as críticas surgiram a partir do momento em que o candidato de esquerda, Alberto Fernández, ganhou as eleições presidenciais em 2019. Araújo afirmou na altura que as “forças do mal estão celebrando”⁷ e Bolsonaro recusou-se a ir à cerimónia de posse do novo presidente. Quanto à Venezuela, o impulso ideológico da gestão Bolsonaro con-

DESTINO DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS EM 2019 (%)

Fonte: Trade Map - www.trademap.org



DILEMAS NO CURTO PRAZO NA RELAÇÃO DO BRASIL COM A CHINA

O pragmatismo do governo Bolsonaro face à China será em breve colocado à prova. Por um lado, nos próximos meses, o governo terá de decidir os termos do leilão para instalação da rede 5G no Brasil. Os EUA têm pressionado as autoridades brasileiras para excluírem a Huawei do processo, apesar da empresa chinesa já ter uma relação profunda, longa e abrangente com o Brasil. O governo tem dado indicações contraditórias e não é, ainda, claro que decisão irá tomar. Por outro lado, Pequim tem pressionado o Brasil para que formalize a sua integração na Iniciativa Faixa e Rota. A integração ajudaria a desbloquear financiamentos chineses em infra-estrutura, uma reivindicação antiga do Brasil. Contudo, o presidente brasileiro tem resistido a dar este passo.

tra o presidente venezuelano, Nicolas Maduro, foi demonstrado menos de um mês após sua posse quando, ao lado dos EUA e de outros países sul-americanos, o Brasil reconheceu o líder da oposição venezuelana, Juan Guaidó, como presidente interino da Venezuela. Aquela decisão representou uma tomada de posição num conflito político regional, atitude que contrastou com a da não-intervenção, pedra angular das relações exteriores brasileiras nas últimas décadas.

“
Apesar [da] retórica, em termos práticos, o Brasil mantém uma relação cordial e pragmática com Pequim.
”

O anti-globalismo e as opções de política externa que dele advêm sugerem, portanto, uma absoluta ruptura com os vetores tradicionais de actuação do Brasil nas relações internacionais. Os ataques ao multilateralismo e a orientação da política externa por valores religiosos são uma novidade na política externa do país. Também o alinhamento automático com os EUA nunca foi tão profundo quanto o que está a ser desenvolvido pelo governo Bolsonaro. Enquanto que no governo Castelo Branco (1964-1967) houve uma maior aproximação aos EUA, esta foi sempre limitada pela prossecução dos interesses nacionais⁸. No caso do governo Bolsonaro, dado que o retorno material tem sido esparso, este alinhamento pela primeira vez parece ser absoluto, ilimitado e marcadamente ideológico.

Relação com a China: continuidade pela força do comércio

Enquanto que na relação com os EUA, com a Argentina e com a Venezuela observam-se sinais de ruptura, no caso das relações com a China, principal parceiro comercial do Brasil, observa-se sobretudo continuidade. Apesar de, na campanha, Bolsonaro ter utilizado uma retórica anti-China, acusando o parceiro asiático de neo-colonialismo, durante a sua gestão, o pre-

sidente adoptou uma postura mais cautelosa. A China continuou a ser, no entanto, um dos alvos dos ideólogos do anti-globalismo brasileiro. Recentemente, o ministro Ernesto Araújo publicou no seu blog um texto no qual afirmava que o coronavírus fazia parte do “projecto globalista” e visava criar um caminho até ao comunismo.

Apesar desta retórica, em termos práticos, o Brasil mantém uma relação cordial e pragmática com Pequim. O presidente Bolsonaro esteve na China em visita de Estado em 2019, onde afirmou que uma parte importante do Brasil precisa da China e a China também precisa do Brasil⁹. Nessa altura, convidou as empresas chinesas a investir mais no Brasil. O presidente facilitou também a concretização do consórcio de empresas dos dois países que ganhou o leilão em Novembro de 2019 para exploração de poços de petróleo na área de Búzios e Santos¹⁰. Esta moderação do presidente face à China está relacionada com a importância das relações económicas entre os dois países. O país asiático é, desde 2009, o principal parceiro comercial do Brasil, tendo sido o destino de 28% das exportações brasileiras em 2019. É também, desde 2011, um dos principais investidores e financiadores externos no Brasil. Sectores importantes da economia brasileira, como a agro-exportação e a mineração, têm vindo a colocar pressão no governo Bolsonaro para manter relações pragmáticas com a China de forma a que os seus negócios não sejam perigosos¹¹.

Há, contudo, tensões que fazem com que a relação com a China não seja tão densa como em governos anteriores. Estas sentem-se, principalmente, a nível político. Com o alinhamento aos EUA, a relação do Brasil com os BRICS é hoje mais distante do que no passado recente. Dados recentes indicam que os restantes membros do grupo, que inclui a China, Rússia, Índia e África do Sul, se sentem reticentes a abordar temas mais sensíveis, nomeadamente sobre segurança, por receio de que essa informação seja passada pelo governo brasileiro ao norte-americano. Estes sinais sugerem que a continuidade na relação com a China é, assim, principalmente na área económica e menos na área política. ■

Notas

¹ Fonseca, Carmen. 2011. «A política externa brasileira da democracia: O paradoxo da mudança na continuidade?». *Relações Internacionais (RI)*, n. 29 (Março): 33–43; e Saraiva, Miriam Gomes. 2013. «Continuidade e mudança na política externa brasileira: As especificidades do comportamento externo brasileiro de 2003 a 2010». *Relações Internacionais (RI)*, n. 37: 63–78.

² Fonseca Jr., Gelson. 2011. «Política externa brasileira: padrões e discontinuidades no período republicano». *Relações Internacionais (RI)*, n. 29 (Março): 15–32.

³ Fonseca, Carmen. 2011; e Fonseca Jr., Gelson. 2011.

⁴ Saraiva, Miriam Gomes, e Álvaro Vicente Costa Silva. 2019.

«Ideologia e pragmatismo na política externa de Jair Bolsonaro». *Relações Internacionais* 64: 117–37; e Casarões, Guilherme, e Daniel Flesmes. 2019. «Brazil First, Climate Last: Bolsonaro's Foreign Policy». *GIGA Focus | Latin America*, n. 5: 14.

⁵ Araújo, Ernesto. 2017. «Trump e o Ocidente». *Cadernos de Política Exterior* 3 (6): 323–27. BBC Brasil. 2019. «O que explica o interesse da China em investir no petróleo brasileiro?». *BBC News Brasil*, 2019.

⁶ Casarões, Guilherme, e Daniel Flesmes. 2019.

⁷ Veja. 2019. «As forças do mal estão celebrando», diz Ernesto Araújo sobre Argentina». *Veja*. 2019.

⁸ Fonseca Jr., Gelson. 2011.

⁹ Gortázar, Macarena Vidal Lij, Naiara Galarraga, e Macarena Vidal Lij. 2019. «Bolsonaro sela sua reconciliação com a China com propostas de investimento». *EL PAÍS*. 2019.

¹⁰ BBC Brasil. 2019. «O que explica o interesse da China em investir no petróleo brasileiro?». *BBC News Brasil*, 2019.

¹¹ Saraiva, Miriam Gomes, e Álvaro Vicente Costa Silva. 2019.