

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
PUC-SP

Clara Rodrigues Zanardo

**As Reorientações da Política Externa Brasileira: a ruptura do governo Temer e a
radicalização do governo Bolsonaro**

Trabalho de Conclusão de Curso em Relações Internacionais

São Paulo
2023

Clara Rodrigues Zanardo

As Reorientações da Política Externa Brasileira: a ruptura do governo Temer e a radicalização do governo Bolsonaro

Trabalho apresentado à banca examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais), sob a orientação do(a) prof.(a), dr.(a) Flávia de Campos Mello.

São Paulo

2023

AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha orientadora Flávia de Campos Mello, pela inspiração ao tema e por todo o cuidado com o meu trabalho durante o semestre.

A todos os meus professores pelo incentivo diário para seguir a graduação até o fim, mesmo em tempos difíceis como os últimos 4 anos que se passaram.

Aos meus pais, por serem meus maiores incentivadores, por não medirem esforços para que eu tenha uma educação de qualidade, uma formação humanista e, acima de tudo, por apoiarem às ciências. Agradeço por aceitarem e respeitarem minhas decisões individuais, e por inspirarem a minha vontade de transformar, em algum nível, a sociedade com muito amor.

A minha irmã, Olivia, por acreditar em mim e nos meus sonhos.

Aos meus avós, por construírem uma família que acredita cada dia mais no valor da educação e do trabalho.

Aos meus amigos, que sempre estão ao meu lado para me dar suporte e coragem nos momentos necessários. Em especial, às amigas internacionalistas, Yasmin, Carina, Natalia e Teresa, por me ajudarem a chegar até o final da forma mais feliz e orgulhosa possível. Sem vocês, os dias na pontifícia não seriam tão alegres.

Por fim, agradeço a mim mesma, por todo o esforço em cada disciplina, e por me permitir viver tudo o que a PUC-SP poderia me oferecer.

Todos são partes de mim e eu sou parte deles, essa conquista para sempre será nossa.

Ninguém ignora tudo. Ninguém sabe tudo.
Todos nós sabemos alguma coisa. Todos nós
ignoramos alguma coisa. Por isso aprendemos
sempre. (FREIRE, 1987, p. 45).

RESUMO

ZANARDO, Clara Rodrigues. **As Reorientações da Política Externa Brasileira**: a ruptura do governo Temer e a radicalização do governo Bolsonaro

A política externa brasileira passou por mudanças matriciais durante os últimos dois governos, Temer (2016-2018) e Bolsonaro (2019-2022), para além de um impeachment. O objetivo deste trabalho é abordar e analisar as políticas implementadas no Ministério das Relações Exteriores pelo Poder Executivo a partir de uma direção diferente da estabelecida pelos governos do Partido dos Trabalhadores, durante uma década. Propõe-se, dessa maneira, uma investigação descritiva dos atores, instituições e ações componentes destes momentos, e da rápida expansão dos ideais da direita internacional e ruptura com a construção nacional.

Palavras-chave: Política Externa; Michel Temer; Jair Bolsonaro; Ruptura; Instituições Internacionais

ABSTRACT

ZANARDO, Clara Rodrigues. **Brazilian Foreign Affairs Reorientations:** Ruptures in the transition to Temer's government and Bolsonaro's radicalization

Brazilian foreign policy went through matrix changes during the last two governments, Temer (2016-2018) and Bolsonaro (2019-2022), in addition to an impeachment. The objective of this article is to address and analyze the policies imposed to the Ministry of Foreign Affairs by the Executive Power from a different direction than established by the government of the Workers' Party, during a decade. In this way, a descriptive investigation of the actors, institutions and component actions of these moments is proposed, and of the rapid expansion of the ideals of the international right and rupture with the national construction.

Keywords: Foreign Affairs; Michel Temer; Jair Bolsonaro; Rupture; International Institutions.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CELAC	Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PEB	Política Externa Brasileira
PROSUR	Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul
PT	Partido dos Trabalhadores
UNASUR	União de Nações Sul-Americanas

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	15
1.1	Metodologia de Pesquisa.....	17
2.	GOVERNO TEMER	18
2.1	Ruptura com a Política Externa anterior.....	19
2.2	Principais Redefinições e Ênfases	22
3.	GOVERNO BOLSONARO	25
3.1	Principais dimensões da ideologização da Política Externa Brasileira	26
3.2	O alinhamento aos EUA: Construção do “Trump Latino” e os interesses da Direita Radical.....	28
4.	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	33
5.	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	35

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos 10 anos, o cenário político brasileiro vivenciou diferentes projetos de governo mediante as mudanças de presidência do país. Percebe-se também estratégias de políticas externas drasticamente distintas entre si, como "Interactions between democracy and foreign policy, with the consequent politicization of its foreign policy, is an area which began to be studied and theorized in Brazil in recent times" (SARAIVA, p. 3). Isto posto, a política externa deve levar em consideração as dimensões do impacto do desenvolvimento, as formas tradicionais de fazê-la e novos atores, bem como o debate social em torno dela e a alternância de governos (SARAIVA, 2020).

A análise da última década do cenário brasileiro inicia-se com o governo Dilma, representação de uma continuidade do plano de governo do Partido dos Trabalhadores instituído por Lula. Entretanto, crises domésticas desestabilizaram completamente o planejado, com o fim do governo datado pelo Impeachment. Sob nova direção de Michel Temer, ao assumir a presidência, a política externa pautou-se nos interesses de aproximação à União Europeia e aos Estados Unidos, com características parecidas às do governo FHC. Ao fim do mandato de Temer, a vitória de Jair Bolsonaro nas eleições de 2018 postula o posicionamento alinhado do Brasil aos Estados Unidos da América, sendo conhecido mundialmente como o Trump latino, com um projeto de radicalização ideológica dentro do Ministério das Relações Exteriores.

Durante o governo Dilma, a Política Externa Brasileira direcionou sua atenção para múltiplas facetas, como a de preservação do meio ambiente e a cooperação com os BRICS para o desenvolvimento Sul-Sul. Contudo, a estratégia já enfrentava crises e a atuação do Brasil já não era como no governo Lula ou durante o primeiro mandato de Dilma. O impeachment é um marco temporal que denota abrupta mudança com a narrativa construída pela administração anterior, torna-se um ponto de diferenciação entre os governos, conforme descrito na literatura. Ou seja, há uma ruptura e descolamento ideológico envolvendo o interesse nacional e o Itamaraty, que, por tradição, não tendia a sofrer drásticas mudanças com a mudança de governo (SARAIVA, 2020).

No governo Temer, a mudança de direção da política externa brasileira com o sul global pode ser entendida a partir do discurso de José Serra, chanceler do governo Temer, que coloca a América do Sul como parceiros secundários do Brasil, conforme explica Franco e Passos no artigo "A Mudança Na Política Externa Brasileira no Governo Temer: O Mito da Interrupção da Luta Contra-hegemonica e anti-imperialista Brasileira" (2017). Assim sendo, configura-se a Nova Política Externa Brasileira (SERRA, 2016), alavancada pelo discurso da despartidarização, tema recorrente dos ministros das relações exteriores atuantes de 2016 a

2019 (MOREIRA, 2020). Contudo, abre-se uma margem de questionamento: realmente há a busca dos interesses nacionais sem ideologização ou há a construção de interesses privados disfarçados de interesse nacional?

Os reflexos do novo projeto do governo se proliferam até o mandato seguinte, de Jair Bolsonaro, que remetem a estratégias antigas de buscar os interesses permanentes e valores constituintes das relações internacionais, como o tópico de segurança. O Brasil em sua tradição diplomática sempre se colocou como mediador em cenários de conflitos, mas a agenda de securitização é posta no governo Temer, e radicalizada por Bolsonaro.

Logo, para compreender o panorama do governo Bolsonaro e destrinchar as novas atuações da direita radical, como passam sua mensagem ao público e como constroem suas imagens internacionais cooperando uns com os outros, é necessário entender suas principais características. Estas são 1) de caráter anti-globalistas, narrativas contra as instituições internacionais; 2) caráter nacionalista, com narrativas que ressaltam o princípio da soberania dos Estados; 3) também usam da teoria amigo-inimigo (SÁ, 2021).

Diante de especialistas, a política externa de Bolsonaro e Ernesto Araújo é entendida com aspecto contraditório e ausência de ações contínuas para o alcance de objetivos nacionais. O alinhamento aos EUA, algo já conhecido na história da política externa brasileira, era baseado na premissa ressaltada por Ernesto Araújo, em que Trump era a força maior para trazer o ocidente de volta à centralidade das relações internacionais (SÁ, 2021).

Ao passo que Bolsonaro assume o governo, podemos identificar as características únicas que seu mandato trouxe consigo em termos de política externa: a ascensão da extrema-direita dentro do Itamaraty. Isto porque o Ministro das relações internacionais deixou claro em diversos momentos que a intenção do governo Bolsonaro era de alinhamento com outros governos de extrema direita. Ou seja, o propósito não é de alinhamento com Estados Unidos e seus interesses nacionais, mas de governos com interesses em comum com um único movimento: a extrema direita.

Portanto, este movimento de declínio de políticas consideradas de ímpeto social-democrata para o ímpeto radical de extrema direita, demarca mudanças centralizadas em atores nacionais e internacionais, como o Ministério das Relações Exteriores, a OCDE, o MERCOSUL, a OTAN e até mesmo a União Europeia.

Partindo deste ponto, faz-se necessário o entendimento dos atores presentes nos processos, o contexto internacional e o interesse doméstico e internacional do Brasil em todos estes períodos. Inicia-se a análise pelo período Dilma, entendendo o impacto do impeachment para a política externa; em seguida, buscar-se-á compreender a performance de governo na era

Temer, diante de um curto período para atuação em política externa e, por fim, o mais recente governo Bolsonaro. A hipótese preliminar é de que o Itamaraty sofreu uma forte radicalização de atuação durante estes períodos.

1.1 Metodologia de Pesquisa

Este trabalho busca compreender o alcance e áreas de atuação das políticas externas de Michel Temer a Jair Bolsonaro na presidência do Brasil, no período de 2016 a 2022. Apresentado o problema de pesquisa, é necessário um meio para que ele seja solucionado. Dessa forma, identifica-se o método de análise descritiva entre as políticas aplicadas por ambos os governos.

Esta metodologia é aplicável sobre a hipótese estabelecida, pois sua finalidade é de explicar e correlacionar fenômenos e populações. Entre outras palavras, “estabelecimento de relações entre variáveis”. (GIL, 1999).

Diante dessa afirmação, esta pesquisa tem como objetivo específico descrever de maneira cronológica, de 2016 a 2022, e detalhada os acontecimentos na política externa brasileira em seu período passado mais recente. No primeiro capítulo, haverá um breve recorte sobre os períodos de Lula e Dilma, pois foram responsáveis pela construção da Política Externa Brasileira na última década. Em seguida, trará em detalhe as ações pós impeachment e ascensão de Michel Temer ao poder executivo. Por fim, o terceiro capítulo irá abordar os últimos 4 anos sob o governo de Bolsonaro e a radicalização da Política Externa Brasileira, tendo como principal guia o alinhamento aos Estados Unidos.

A técnica de coleta de dados utilizada foi a revisão bibliográfica, contando com autores brasileiros especialistas da área de política externa, como Mônica Hirst, Pecequillo, Miriam Saraiva e Sebastião Velasco. O recorte temporal, de 2016 a 2022, foi estabelecido a partir da vontade de compreender o período mais recente da política externa brasileira, levando em consideração os fenômenos de um regime pós-impeachment, com caracterização de mudanças drásticas de uma agenda para outra, e que abriu portas para um movimento de radicalização de agenda no governo seguinte, seguindo a tendência observada no cenário mundial.

2 GOVERNO TEMER

Este capítulo debruçar-se-á brevemente sobre a política externa do período final de Dilma Rousseff em 2016, para então prosseguir a ordem de transição para o governo de Michel Temer. Em detalhe, trará a discussão sobre a ruptura de um modelo de política externa para o outro e os atores principais deste momento (Temer, Serra, Nunes).

O projeto de política externa de Lula visava abrir espaços estratégicos para conseguir uma maior autonomia no âmbito internacional, frente às grandes potências, conforme esclarece Maria Regina Soares de Lima, no texto **“A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul”**. Assim foi a estratégia latino-americana por anos, e, portanto, do Brasil.

“Em matéria de política externa, Rousseff herdaria elementos conceituais vistos ao longo dos governos Lula. Eles seriam, por exemplo, a ideia da integração produtiva, com a consideração de elementos como a infraestrutura e a logística regional; a primazia do multilateralismo, aliada a uma estratégia ofensiva na área comercial e financeira (como no G20 e no BRICS); e a identidade de país mediador.” (LIMA *apud* SILVA, p.28).

Contudo, esta agenda foi enfraquecida ao longo do governo. Vilella (2021) articula a oposição conceitual dos termos “neoliberalismo” e “neodesenvolvimentismo” para exemplificar o cenário doméstico e internacional precedente ao Governo Temer. Isto é, mediante as insuficiências do neoliberalismo, principalmente para as áreas sociais, o neodesenvolvimentismo se propõe a

“Incorporar maior regulamentação estatal ao capitalismo neoliberal para estabilizar seu funcionamento, retomando a ideia de crescimento mediante um processo de catch up, que copia tecnologias avançadas de outras economias. Políticas estatais atuam para diminuir o abismo tecnológico perante outras regiões.” (VILELLA, p. 1095)

Neste cenário, Dilma é eleita em 2011 como continuação das práticas e estratégias do governo anterior, de Lula. No entanto, deve-se considerar

“O ambiente interno de seu primeiro governo era de início de uma polarização com eventos identificados por Pinheiro – Machado (2019), como o aumento de passagens do ônibus (2013), escândalos do mensalão, a manutenção de sediar a Copa do Mundo de 2014 e o surgimento da Operação Lava Jato. Tai fatores conduziram a uma crise de governabilidade, levando a uma vitória apertadíssima do seu segundo governo, em 2014.” (VILELLA, p. 1096)

Com uma governabilidade fragilizada pelas disputas no campo político, instabilidade, rachaduras no Executivo, perda de apoio na Câmara dos Deputados e crescente pressão com manifestações, “políticas internas e externas implementadas por Lula não conseguiriam serem adotadas por Dilma” (VILELLA, 2021) em seu segundo mandato. O governo de Dilma Rousseff é interrompido no dia 12 de maio de 2016, com a votação do impeachment.

No entanto, a relação com países africanos, por exemplo, foi mantida com certa constância, pois “representam uma oportunidade de expansão do mercado consumidor, além de

fonte de recursos energéticos para as indústrias brasileiras”, explica Stella Azeredo em “Política Externa do governo Temer: uma ameaça ao desempenho do Brasil no jogo político internacional”. Ainda, a autora estabelece o vínculo de cooperação entre os países do continente africano, por fazerem parte do “entorno estratégico brasileiro” (AZEREDO, 2018), além da relação de cordialidade com países do norte global como os EUA.

Os elementos centrais mantidos foram as relações cordiais com os EUA, a cooperação ativa com os vizinhos para tornar a América do Sul um espaço geopolítico independente, e a coalizão com outros países em via de desenvolvimento (PVDs) de modo a revisar o sistema internacional. Outro ponto a ser ressaltado foi a permanência do grupo tido como "autonomista" em postos importantes no MRE (SILVA, Álvaro. 2019 *apud* SARAIVA, VELASCO, 2016).

Isto sugere que havia grupos que se mantinham com a posição institucionalista do Ministério das Relações Exteriores, e não alinhada ao novo governo de Temer. A instabilidade doméstica era um *breaking point* para que os grupos autonomistas mantivessem sua posição de não-radicalização da PEB naquele momento, visto que o momento era de transição interna e de mudanças drásticas no cenário político brasileiro.

2.1 Ruptura com a Política Externa anterior

A ascensão de Temer à presidência trouxe como novo projeto de Política Externa o alinhamento automático às potências hegemônicas do cenário internacional e uma atuação coadjuvante frente a estas (AZEREDO, 2018). José Serra e Aloysio Nunes, ministros das relações exteriores durante o governo Temer, tiveram uma participação chave na mudança de diretrizes da PEB, pois passaram a buscar medidas políticas de curto prazo, e manter somente as consideradas mais rentáveis ao Brasil naquele momento. Ou seja, retirando missões diplomáticas de países do cone Sul, principalmente do continente africano, para o cone Norte global, e assim diminuindo os gastos do Ministério das Relações Exteriores.

“The change from Dilma to Michel Temer brought inflections in foreign policy and the choice of foreign minister was part of the bargaining over the composition of the coalition government. (...) Temer’s first foreign minister, José Serra, criticized and labelled as ideological the foreign policy followed by the PT administrations, and suggested changes in relation to the defense of the international institutions force, as well as a greater approximation with the Western powers” (SARAIVA, p.3).

Em contrapartida às ações do governo, especialistas apontam que o Brasil perde os esforços progressivos que foram construídos ao longo dos anos, e que ações imediatistas e de cunho econômico não devem ser o único caminho a ser seguido nas relações exteriores de um país, ainda que a reforma econômica do Brasil fosse o objetivo nacional descrito por Michel Temer no documento “Uma Ponte Para o Futuro” (PSDB, 2015), lançado em 2015. Além disso,

o governo Temer fica com uma incerteza de objetivos diplomáticos, uma vez que retira os trabalhos e aberturas estratégicas em diversos locais (AZEREDO, 2018).

“Assim, ao assumir o cargo, Temer seguiu a linha político-ideológica de quem o apoiou, realizando nomeações ministeriais a esses grupos políticos. Dessa forma, líderes políticos importantes receberam a chefia de vários Ministérios de seu governo, como José Serra, liderança do PSDB, que foi nomeado para a chefia do Ministério das Relações Exteriores (MRE).” (VILELLA, p.1099)

Destarte, um objetivo claro deixado pelo chanceler José Serra e continuado por Aloysio Nunes, foi o que André Silva chama de “desengajamento regional”, no qual a política externa brasileira focou em não estabelecer grandes metas com o Mercosul e América Latina.

“Sua atuação para a América do Sul, inferida a partir de seus discursos recentes, tem como diretrizes: a) responder duramente e atacar os críticos do processo de impeachment; b) trabalhar para a construção de um bloco liberal e antiprogressista na região; c) rebaixar o Mercosul a uma área de livre comércio para facilitar acordos bilaterais extrarregionais; d) revisar a política externa brasileira em relação aos governos de esquerda e ao tratamento de questões regionais. O Governo Temer também fortaleceu a ideia de se desvincular do Mercosul para facilitar acordos de livre comércio de forma bilateral” (SILVA, p.29).

Tais posicionamentos esfriaram a relação entre os países da região, criando um clima de desconfiança regional. De acordo com André Silva (2021) países como a Argentina e o Paraguai, saudaram o novo governo, mas países como o Uruguai, se mantiveram céticos. O ponto crítico foi a Venezuela, que manteve seu posicionamento de crítica ao novo governo, favorável ao anterior. Isto acarretou duras críticas do Brasil à Venezuela.

Em contrapartida, a autora Luciana Alves discorre em “A política externa brasileira na Presidência da República de Michel Temer: a influência da crise política interna no primeiro ano e seis meses de governo” (2018), como a crise política interna inclinou o governo provisório de Michel Temer a tomar o risco de aproximar o Brasil dos países desenvolvidos e distanciá-lo da regionalidade.

Isto porque até mesmo dentro do Itamaraty a classe dominante estava a favor de uma política não ideologizada, mas que somava altíssimos riscos para o Brasil. Por exemplo, em questões comerciais, era arriscado se distanciar de negociações com países vizinhos, pois isso poderia abrir portas para a entrada de multinacionais norte-americanas e europeias na região, principalmente no setor petroquímico e de infraestrutura (nos quais o Brasil construiu relevância na região desde a época de Fernando Henrique Cardoso) pois “o Mercosul funciona como uma reserva de mercado para os produtos industriais brasileiros na região.” (ALVES, Luciana, 2018).

Contudo, o Governo Temer decide seguir com os riscos e, portanto, teve sua demarcação ideológica ao tentar desideologizar a política externa brasileira. Mesmo finalizando o mandato

de maneira impopular, conforme a Resenha de Política Externa do Brasil, publicada pelo MRE em 2018, as ações postuladas deram uma base para o governo seguinte.

Ao que tange a comparação a governos anteriores, é passível de implementar certas características de Fernando Collor de Mello, no qual se afastou da proposta de política externa globalizada e manteve as pautas do Itamaraty sob a liberalização econômica.

Faz-se necessário ressaltar que desde o processo de redemocratização, a chefia do Ministério de Relações Exteriores era ocupada por diplomatas de carreira, sem afiliação partidária. Entretanto, durante o Governo Temer, José Serra, político filiado foi indicado como ministro. Não somente, com o afastamento devido a questões de saúde, Aloysio Nunes, outro político afiliado foi nomeado. “Portanto, é perceptível que sua nomeação, assim como a de Serra, foi condicionada não pela experiência ou pela capacidade técnica a se desenvolver, mas pela questão da pressão dos grupos de interesse ao governo” (VILELLA, p.1102).

Por conseguinte, as nomeações demonstram a “luta política” dentro da esfera doméstica, na qual grupos internos acabam por exercer determinadas pressões para que os dirigentes estatais realizem seus interesses (VILELLA, 2021), “sendo novamente expresso, através da nomeação, a preocupação do governo em nomear pessoas que apoiaram seu ingresso e não seguir a nomeação de pessoas ligadas ao âmbito diplomático.” (VILELLA, p. 1100).

Em sua posse, Serra determina o padrão de conduta da política externa de seu mandato.

“A diplomacia voltará a refletir de modo transparente e intransigente os legítimos valores da sociedade brasileira e os interesses de sua economia, a serviço do Brasil como um todo e não mais das conveniências e preferências ideológicas de um partido político e de seus aliados no exterior” (BRASIL, 2016)

Entretanto,

“ainda que haja a menção que “política externa tem que estar a serviço do País e não dos objetivos de um partido, qualquer que seja ele” (BRASIL, 2017), é possível identificar uma divergência com a prática, visto que o seu posto no governo só se deu por causa da relação de proximidade com o presidente e também como forma de garantir que as ambições de seu partido fossem efetivamente alcançadas.” (VILELLA, p.1102)

Em concordância, Miriam Saraiva (2020) argumenta que a ascensão de Temer ao poder não solucionou a crise econômica que o país vivia, tendo uma queda no PIB em 2016, e um crescimento insignificante em 2017. Ou seja, as propostas idealizadas por Temer não obtiveram os resultados esperados, trazendo à tona somente a dimensão ideológica da política naquele momento, tornando-a cada vez mais visível. Por outro lado, “the same change did not occur in areas where maintenance dues to the potential gains (the pragmatic dimension) made sense” (SARAIVA, Miriam. p.19)

2.2 Principais Redefinições e Ênfases

Este tópico tem por matriz a redefinição da política externa adotada por Michel Temer e a transição deste para o governo Bolsonaro. Levando em consideração os tópicos abordados anteriormente, é necessário compreender que o cenário político daquele momento (2016-2018) tinha pressa em ser efetivo, levando a frente as pautas econômicas e, de algum modo, a retirada da presença do Partido dos Trabalhadores do cenário geral da política nacional e externa.

Ainda que com a justificativa de desideologização da política externa brasileira, a saída de Mauro Vieira do comando do MRE, um diplomata de carreira, pode ser entendida como uma partidarização do ministério. Em 20 anos, era a primeira vez que um político assumia o posto de Chanceler do Brasil, quebrando a tradição de independência do Rio Branco. (MIRANDA, 2018, p.129).

“Novamente, causa estranheza esta remissão crítica a uma suposta ideologização e partidarização da política externa brasileira das gestões predecessoras, tendo em consideração a notória identificação partidária do sujeito emissor deste discurso. Convém aqui ressaltar que a predileção ideológica e a vinculação política não representam, a princípio, qualquer problema para o pleno exercício da diplomacia.” (MIRANDA, p.130).

Outro momento importante para ser observado como uma ênfase do governo Temer, foi a mudança de posicionamento diante da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. De acordo com Silva (2022), os discursos foram em um tom de se apoiar na ordem internacional vigente, em busca de investimentos, e colocar-se como um país em busca da transparência. Isto para ganhar elegibilidade de membro da OCDE.

Quanto à integração aos países latinos, a posição foi de ataque a todos que se manifestaram contrários ao processo de impeachment, precedente à assunção de Temer à presidência e Serra ao Ministério das Relações Exteriores. Por exemplo, a Venezuela sofreu retaliações ao ter os laços bilaterais com o Brasil praticamente nulos para o desenvolvimento, além da sanção sobre o âmbito do Mercosul. As questões fronteiriças com outros países foram mantidas, conforme demonstrado em documentos do MRE:

“Nós, os Ministros e Altas Autoridades das Relações Exteriores, do Interior, da Defesa, da Justiça, de Segurança e de Controle de Drogas de Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai, reunimo-nos em 16 de novembro de 2016, na cidade de Brasília, para tratar a temática da segurança nas fronteiras e acordar objetivos prioritários e diretrizes para o desenvolvimento de ações coordenadas.” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2016, p.237).

Mas, em relação às políticas de migração, o resultado foi de desfoque ao problema e de cooperação praticamente nula. Esta medida foi suficiente para aprovação interna, tanto dos altos cargos, quanto da população geral, pois a ligação ao governo de Maduro estava fortemente atrelada à corrupção e às políticas públicas externas realizadas por Lula e Dilma Rousseff.

Durante o governo Temer, é possível identificar o estabelecimento de uma parceria estratégica com a Argentina. Não somente, o Paraguai também foi alvo das visitas presidenciais.

“A aproximação entre os mandatários brasileiro, argentino e paraguaio rendeu o interesse cada vez mais evidente pelo desenvolvimento de maior integração regional dos países do Mercosul, bem como no desejo pela conclusão das negociações iniciadas com a União Europeia (UE) sobre o livre comércio.” (VILELLA, p.1104)

Em suma, as ações para a América Latina pautaram-se na integração regional via blocos econômicos, com vieses do liberalismo (VILELLA, 2021).

Ademais, foi durante o governo Temer que a Venezuela foi suspensa do Mercosul mediante alegações de ruptura da ordem democrática pelo governo de Maduro. A situação determina uma mudança do relacionamento entre os países, e do posicionamento brasileiro. Nota-se que a aproximação com o governo estado-unidense fortaleceu uma frente opositora à crise política institucional venezuelana.

Logo, constata-se que a política externa durante o governo Temer falha em manter os determinados padrões de conduta, “pragmatismo, realismo e a retórica não confrontacionista teorizados por Cervo (2008) são abandonados” (VILELLA, p. 1105) mediante a situação venezuelana e a oposição brasileira. Não somente,

“Temer se esvazia de independência ao assumir a agenda internacional norte-americana de inserção, e se apropria de uma posição de subordinação aos interesses das grandes forças do Sistema Internacional, principalmente dos Estados Unidos.” (VILELLA, p.1106)

Em relação à África, continente que teve grande prestígio de investimentos e de coalizão bilateral por parte dos governos precedentes, Lula e Dilma,

“A visão do governo foi pautada na implementação da agenda neoliberal, buscando obter vantagens econômicas e comerciais, mesmo que isso auferisse subordinação de outros setores da sociedade. Nessa linha, para com os países africanos houve o retorno da visão do capitalismo predatório, levando ao afastamento não só da figura do Poder Executivo, mas do Itamaraty que realizava políticas públicas em parceria com estes países em prol do desenvolvimento de projetos em diversas áreas e da construção de relações políticas, comerciais e sociais mais estreitas.” (VILELLA, p.1107)

Sabe-se, por outro lado, que o grande objetivo da política externa durante o período de Temer sobre o poder executivo brasileiro, era o acordo com o bloco econômico da União Europeia. O acordo fomentaria grandes oportunidades de intercâmbios comerciais, econômicos, financeiros e de pessoas entre os blocos. (VILELLA, 2021)

“Além disso, um dos pontos mais importantes presentes na esfera do Poder Executivo e do MRE era para com a propaganda e o nome da assinatura presidencial no acordo, que elevaria o governo de Temer pela conclusão das negociações que iniciaram ao final do século XX. Portanto, para o grupo empenhado concluir o acordo com a UE, havia a questão dos interesses dos grupos de pressão, mas também do prestígio que o êxito do acordo daria ao governo.” (VILELLA, p.1108)

Entretanto, o acordo não obteve êxito. Questões referentes a política doméstica afetaram as negociações, como o posicionamento do governo em relação à preservação ambiental, o próprio processo de impeachment, e o aumento exponencial do desmatamento em contrapartida a ratificação ao Acordo de Paris.

“(…) por parte dos dirigentes da política externa do peemedebista houve um interesse na manutenção e ampliação de relações com os países, principalmente, os emergentes, ainda que porventura houvesse divergências ideológicas. Isso demonstrou pragmatismo e realismo no relacionamento, que, em certo grau, não ocorreu na América Latina com a Venezuela.” (VILELLA p.1111)

Somente encontros previamente agendados foram empreendidos pelo presidente, com um calendário restrito ao cumprimento da agenda multilateral. Com a mudança no Palácio da Alvorada, nota-se também uma mudança na estratégia do Itamaraty. Trata-se, não somente, de uma transição do neodesenvolvimentismo para o neoliberalismo, como também a formulação de uma política muito mais ligada ao governo do que o Estado (VILELLA, 2021).

“Nesse sentido, constatou-se um distanciamento da postura do Brasil no Sistema Internacional que foi adotada por governos anteriores, como o de Dilma e Lula. Podemos identificar isso, por exemplo, nas características dos padrões de conduta como a questão do estabelecimento de relações pragmáticas, busca por não intervenção e a solução pacífica de controvérsias, que embora estejam presentes nas diretrizes do governo de Temer, não foram aplicadas, já que com a Venezuela, escolhendo alinhar-se a narrativa dos EUA ao invés de adotar medidas propositivas e conciliatórias. Há também a questão do juridicismo, o qual o governo se propôs e com a assinatura do Acordo de Paris sinalizou o compromisso com as obrigações internacionais em relação a defesa e preservação ambiental, mas ao não fornecer medidas eficientes para o combate ao desmatamento e das queimadas no país acabou por se ausentar de suas obrigações firmadas com os Estados signatários ao acordo.” (VILELLA, p. 1112)

3 GOVERNO BOLSONARO

Este capítulo fará uma análise descritiva da visão de especialistas sobre a política externa de Bolsonaro nos últimos 4 anos. Isto porque, além de estarmos sob o governo da direita radical, ainda tivemos um colapso de saúde mundial, no qual o Brasil foi fortemente afetado por insuficiência, em grande parte, na execução de uma política externa alinhada ao interesse nacional.

A política brasileira se destaca por momentos de autonomia (HIRST, 2021; RICUPERO, 2019) e de alinhamento aos EUA (LOUREIRO, 2019). A autonomia pode ser constatada nos governos de João Goulart e Lula, por exemplo, e até no governo Geisel durante a ditadura. Já os momentos de alinhamento se dão em governos como o de Collor, Dutra e Castelo Branco.

De acordo com Thomaz e Vigevani, ainda que houvesse uma forte aliança, o governo fazia esforços para manter os interesses nacionais acima da coalizão bilateral. Isso é o que Hans Morgenthau abrange em sua teoria realista das Relações Internacionais. Já considerando a teoria da dependência, esta pode ser definida como a relação entre dois países independentes, mas há a subordinação de um para o outro.

O contexto da Política Externa Brasileira a partir de 2018, sob a análise de Loureiro (2019), pode ser comparada aos ímpetus realizados em 1964: O alinhamento aos EUA. A visão proposta para os anos de governo Bolsonaro era de, ao se alinhar com os EUA de Trump, ser considerado o Trump Latinoamericano. O que de fato aconteceu. Porém, a agenda de foreign affairs não contribuiu em larga escala para a sociedade brasileira, visto que na perspectiva de muitos estudiosos, o Brasil quebrou, e a subserviência de Bolsonaro só serviu para fortalecer sua própria base eleitoral (VELASCO, 2019; LIMA, 2019).

Ainda segundo Lima (2019), o alinhamento do Brasil aos EUA não é nada novo na diplomacia, o que se inova são os métodos utilizados para tal fim: o caos instrumentalizado, por exemplo, que leva o cidadão a crer que as instituições nacionais estão falidas e, por esse motivo, é necessário que os EUA tenham participação para a reconstrução. Tal afirmação pode ser facilmente confirmada com o episódio recente de 8 de janeiro de 2023. Na esperança de uma continuação do governo que prometeu um futuro utópico aos seus eleitores, estes descredibilizam eleições válidas e sérias, a ponto de cometerem crimes contra a democracia, invadindo e destruindo o patrimônio nacional da democracia. Os atos poderiam até ser relativamente previsíveis, visto que Trump, ao perder as últimas eleições, organizou o mesmo atentado ao Capitólio nos EUA.

Portanto, Thomaz e Vigevani (2019) apontam que a estratégia do governo Bolsonaro, ao seguir as regras dos países desenvolvidos, atrairia mais investimentos para o Brasil. Além disso, reforça os valores da OCDE na tentativa de se tornar um dos membros. A subserviência de Bolsonaro não trouxe nada em grande retorno, pois tanto ele quanto Trump perderam as eleições seguintes, fazendo com que os trajetos se fechassem e que o poder de barganha internacional fosse comprometido diretamente.

Em concordância, Velasco (2019) traz em sua análise ao jornal Nexo as observações sobre a política externa brasileira do governo Bolsonaro: há “uma ruptura profunda, que deixaria para trás não apenas a política dos governos petistas, mas também a de seus adversários tucanos, iguados esse particular pela adesão comum ao cosmopolitismo globalista, nesta ou naquela de suas múltiplas roupagens” (VELASCO, p.2)

No ano de 2019, o conjunto das ações de política externa não são um projeto, e sim um processo objetivo. Isto é, a junção de decisões discretas, negociações em curso, programas institucionalizados etc. Nesse espectro, a política externa perde a clareza de objetivos, a coerência e a adequação de meios a fins. A ruptura da política externa brasileira vem, portanto, de maneira modesta no que diz respeito aos governos anteriores aos petistas. O alinhamento aos EUA e à União Europeia trouxeram diálogos produtivos em ambas as relações, mas unilateralmente. Por exemplo, a instalação da base militar americana em Alcântara remete às ações de governos passados.

Mas as críticas pautam-se na falta de um interesse nacional fixo e contínuo. Ou seja, o governo Bolsonaro não teve compromisso com a comunidade nacional, e não está interessado no avanço da comunidade. Logo, a política externa tem sido usada como um instrumento de interesse privado para a promoção de um grupo político específico (VELASCO, 2019). A promoção do interesse nacional é nula.

3.1 Principais dimensões da ideologização da Política Externa Brasileira

Ao passo que Bolsonaro assume o governo, podemos identificar as características únicas que seu mandato trouxe consigo em termos de política externa: a ascensão da extrema-direita dentro do Itamaraty. Isto porque o Ministro das relações internacionais deixou claro em diversos momentos que a intenção do governo Bolsonaro era de alinhamento com outros governos de extrema direita. Ou seja, o propósito não é de alinhamento com Estados e seus interesses nacionais, mas de governos com interesses em comum com um único movimento: a extrema direita.

Diante disso, Mônica Hirst apoia sua análise do cenário da Política Externa Brasileira em três pilares: político ideológico, político econômico liberal-conservador, complexo de segurança e defesa. “Cada pilar cumpre um conjunto de funções que se articulam e se projetam nacional, regional e internacionalmente.” (HIRST, p.6)

No que tange o núcleo político social, os entraves da radicalização da PEB “significaram um descarte sistemático de posturas e princípios que haviam norteado a ação diplomática brasileira por longas décadas” (HIRST, p.7). Ou seja, praticamente todas as agendas estabelecidas pelo Itamaraty anteriormente, passaram a ser ignoradas, perdendo o prestígio internacional construído, como a agenda da saúde pública, que será discutida no próximo capítulo.

“A política externa se tornou uma caixa de ressonância dos parâmetros morais defendidos pelo novo governo, em consonância com o ideário da extrema direita internacional. Confeccionou-se um ensablagem entre prioridades da inserção internacional, visões de mundo e princípios morais” (HIRST, p. 10).

Em um raciocínio similar, no artigo “The democratic regime and the changes in Brazilian foreign policy towards South America”, Miriam Saraiva explica que a transição para o governo de Bolsonaro desmistificou de maneira simples a visão de continuidade na diplomacia e, principalmente, na região sul-americana.

“The construction of Brazilian leadership in the region, the internationalization of resources, and the involvement with corruption of large internationalized Brazilian companies were criticized by politicians from the coalition government. Bolsonaro’s rise marked a reordering of alliances of the Brazilian government in the region as well as its vision of regional institutions.” (SARAIVA, 2021,p.3)

Todos estes aspectos são resultado da alteração drástica da PEB (HIRST, 2020), envolvendo a demonização completa do projeto de governo do PT, e tendo atrelado às mais diversas tecnologias para a condenação moral dos movimentos de esquerda, ou qualquer ação que representasse um progressismo.

“Ressalta-se, ainda, um forte componente religioso e moral, associado a um processo de internacionalismo evangelista, coadunado no plano doméstico com a exaltação dos valores pátrios por via da mobilização popular e a comunicação através das redes sociais. Aproveitando-se do fato da política externa brasileira ser um tema bastante concentrado no Poder Executivo, em que a necessidade de composição de forças com o congresso é matizada, Bolsonaro passou a utilizar a PEB como um espaço de políticas declaratórias, no intuito de fidelizar a parcela mais radical do seu eleitorado” (HIRST, Mônica *apud* LIMA, ALBUQUERQUE, 2019)

A característica de governo é também reforçada por Pecequilo (2021), como os 5 B’s da tese de Casarões (2019): “Bolsonaro’s candidacy was able to capture this moment. The

radical-center-right Coalition converged in (...) Banks (neoliberal economics), bible (evangelical), bullet (armed forces and public security), beef (agricultural commodities) and anti-globalization speech.” (PECEQUILO, p.10 *apud* CASARÕES 2019).

Ainda de acordo com a autora, a política brasileira, incluindo a política externa, “took a turn to the right, based on known oligarchic elites and the resurgence of the armed forces and the church as conservative forces” (PECEQUILO, p.11). Isto é, levando a moral e o desenvolvimento da segurança nacional como slogan e estilo de governo, e desconsiderando as instituições.

Outra importante dimensão da ideologização drástica da política externa brasileira no governo Bolsonaro é o aspecto de segurança e defesa. A criação da calamidade e do caos, é um fator comum em governos de extrema-direita, e no cenário que o país enfrentava, o plano de segurança é, praticamente, o cerne da inserção internacional brasileira em 2019. Bem como destacado no trecho:

“O nexo interno-externo desse pilar está refletido na extensa presença de militares no poder executivo, que retoma uma prática comum dos anos de autoritarismo no Brasil. (...)A articulação entre segurança pública e políticas de defesa, já evidenciada durante o governo Temer, ganhou novos contornos na gestão Bolsonaro.” (HIRST, p.12)

A nível internacional, a pauta de segurança ganhar os holofotes da política externa brasileira era importante para que o a Casa Branca tivesse o Brasil como um membro “extra-OTAN” (HIRST, p.12). Com isso, o Brasil se tornaria um importante aliado no que tange às questões estratégicas, como avanços no âmbito nuclear e espacial (conforme será descrito no próximo capítulo, a importância unilateral da base de Alcântara).

3.2 O alinhamento aos EUA: Construção do “Trump Latino” e os interesses da Direita Radical

Enfim, a perspectiva explorada também é de radicalização do projeto já iniciado por Michel Temer e o exemplo mais óbvio é o de flerte constante com Israel, e a perseguição ao governo Maduro. Assim, incorporando à política externa brasileira o toque pessoal, descrito anteriormente por Velasco (2019).

Partindo da racionalidade da política internacional, esta é constituída pelo poder (Morgenthau, p. 61), e para que se atinja o poder, é praticamente intrínseco que haja um inimigo para lutar contra. No caso do governo Bolsonaro, a criação do inimigo comum com os EUA foi a reconstrução de ataques comunistas fantasmagóricos, como governos corruptos; transpassando a imagem da Venezuela à Cuba da América do Sul.

“The first mutual recognition of expectations between Trump and Bolsonaro centered on Venezuela. The construction of a common enemy started with immigration. In early 2018, Bolsonaro gave a controversial interview in which he opposed the Global Compact for Migration, adopted by the UN General Assembly in 2018, and stated that Brazil already had too many economic problems and that ‘receiving undesired Venezuelans’ would only worsen the situation in Roraima, Brazil’s border state with Venezuela.” (SÁ, p.354)

Bolsonaro alcançou um alto impacto na campanha eleitoral por conta do discurso contrário ao regime de Maduro, por exemplo, e promovendo grandes esforços para que o Brasil não atingisse o mesmo patamar conseguiu conquistar votos. A estratégia era associar a esquerda brasileira ao regime de Maduro, utilizando-se do medo de uma parcela eleitoral conservadora como estratégia política contra outros partidos.

Em paralelo, Trump viu o Brasil naquele momento como um importante instrumento de enfraquecimento da influência chinesa na América Latina (SÁ, 2021). Isto porque, conforme explicado anteriormente por Thomaz e Vigevani (2023), a China era o principal aliado comercial do Brasil durante os governos petistas. Porém, ao entrar no governo, rapidamente Trump conseguiu fazer com que a exclusividade de exportação passasse a ser dos EUA novamente. Sá (2021) e Silva (2021) ainda aprofundam a explicação da correlação entre China, Venezuela, Brasil e EUA: as sanções comerciais à Venezuela se intensificaram, fazendo com que o país se tornasse refém e dependente da China para o comércio. Por isso, se o Brasil se alinhasse aos EUA, a Venezuela estaria completamente isolada na região

De acordo com Pecequilo (2021), as prioridades do governo Bolsonaro em relação à política externa eram 4: a Base militar de Alcântara, o acordo entre Embraer e Boeing, o acordo entre Mercosul e União Europeia, e, por fim, a entrada na OCDE, como citado anteriormente. O momento de sua candidatura foi perfeito para angariar apoio popular e vencer as eleições, considerando o panorama de discurso anticorrupção e de avanço do Brasil com o alinhamento aos Estados Unidos da América.

A partir das citadas premissas, Pecequilo (2021) coloca à luz da política externa brasileira em relação aos EUA de 2018 a 2022 em duas fases: O início do projeto de governo (2019/2020) e de 2021 em diante. A primeira, se refere ao escopo político-cultural entre Brasil e EUA, visando discursos e posicionamentos englobando a estância pró-ocidente, anti-globalista e anti-comunista, como já explorado por Velasco. Este é o pilar conservador, descreve a autora, e estava focada nas relações pessoais entre Trump e Bolsonaro, a fim de consolidar a Right Wing tanto no Norte, quanto no Sul global.

Ao levar em consideração o aspecto econômico do início do governo Bolsonaro, houve a continuidade de diálogos iniciados pelo governo Temer, ou seja, a tentativa de entrada na OCDE, o acordo entre Embraer-boeing e a base militar de Alcântara.

“Concessions on these áreas and others, such as the abolition of visas, export quotas and tolerance with US protectionist measures were proof of Brazil’s alignment. In Exchange, Brazil Only received promises of support for its membership on OECD, NATO (as special ally) and a bilateral trade deal. None of these goals were achieved” (PECEQUILO, p.11)

Em concordância a Velasco, é notório que em termos de alcance de objetivos nacionais, o alinhamento aos Estados Unidos não obteve grandes ganhos, mas a agenda da extrema direita ganhou notoriedade. “For the strategic-diplomatic agenda, this meant na anti-multilateralist and anti-internationalist regimes stance.” (PECEQUILO, p. 11)

A título de exemplos práticos, a autora observa a flexão de apoio a Israel e a mudança da embaixada brasileira para Jerusalém. “Neste caso, não se articulam apenas os interesses com os EUA (...); observa-se um diálogo inter-religioso, entre o cristianismo evangélico e as posições radicais do sionismo” (HIRST, p.8). O governo brasileiro, que antes prestava solidariedade ao Estado palestino, abandonou as ações e posicionamentos internacionais para fazer parte do círculo de países da direita radical.

Tal posicionamento representou um movimento histórico de mudança na diplomacia brasileira, tal qual o movimento contra as agendas sobre gênero, migração e preservação do meio ambiente. Representando, dessa forma, um freio no movimento pró-ciência, em uma movimentação política planejada e que já havia ganhado engajamento suficiente desde 2016.

“Frente a estas e a outras situações, as avaliações científicas foram desqualificadas por autoridades do governo. Foi questionada a veracidade dos dados de desmatamento divulgados pelo Instituto Nacional de Pesquisas Especiais (INPE) Segundo o chanceler Ernesto Araújo, o Brasil estaria sendo vítima de análises ideologizadas sobre o meio ambiente, o que, segundo ele, caracteriza-se como um ‘climatismo’, sendo esse um dos corolários ameaçadores do ‘globalismo’” (HIRST, 2020. p.9 *Apud* TEIXEIRA, 2019)

As consequências no jogo político internacional tiveram reações rápidas: houve o rompimento dos contratos do Fundo da Amazônia por parte de diversos países, “destacando-se a França e a Irlanda, que declararam se opor ao acordo de livre comércio entre a União Europeia e o MERCOSUL” (HIRST, p.9).

No contexto latino, as críticas foram duras ao governo venezuelano e cubano, apoiando os embargos econômicos postulados pelos Estados Unidos. (PECEQUILO, 2021), causando o desmonte de importantes instituições internacionais regionais, como a CELAC e a UNASUR. Esta, renomeada de PROSUR, foi constituída como uma base de governos de extrema-direita, de acordo com Saraiva (2020). Além disso, “Even MERCOSUR and the BRICS were

questioned. This deconstruction had a geopolitical purpose and is related to US counter hegemonic reaction (...) and China's containment" (PECEQUILO, p. 11).

O governo de Bolsonaro, portanto, continuou o processo de afastamento da região, iniciado por Temer. Somente nos primeiros meses de governo, o então Presidente buscou se aproximar de parceiros ideologicamente alinhados a ele: Piñera, no Chile, Macri, na Argentina e Ivan Duque, na Colômbia. "Neste caso, articulou-se a confrontação com o governo venezuelano de Nicolás Maduro, sustentada pelo Grupo de Lima, com a hostilização ao governo Cubano e ao grupo Aliança Bolivariana das Américas (ALBA)." (HIRST, p.9)

Quanto à China, a autora enfatiza: o triângulo político-comercial entre Brasil-EUA-China é o mais contraditório na política externa. Visto que, hoje em dia, a China tem uma relevância muito maior para o Brasil que os Estados Unidos (e pode-se incluir poder comercial e político), a união pró-ocidente fez com que o Brasil entrasse em contradição política. (PECEQUILO, 2021). Este posicionamento afetou fortemente o âmbito nacional durante a pandemia de COVID-19. Isto porque o governo estava dificultando o acesso da população às vacinas contra a covid-19, tal qual ocorria nos Estados Unidos. O governo federal brasileiro só cedeu o acesso às vacinas após uma ação de paradiplomacia estatal de São Paulo, quando o governador João Dória fechou com a SINOVAC. (PECEQUILO, 2021).

"O próprio presidente Bolsonaro atuou de forma a boicotar a vacina chinesa, desautorizando, no dia 21 de outubro, um protocolo de intenções – que havia sido anunciado com pompas pelo ministro da Saúde, Eduardo Pazuello – para a compra de 46 milhões de doses do imunizante fabricado pela Sinovac, argumentando que "qualquer vacina antes de ser disponibilizada à população deverá ser comprovada cientificamente pelo Ministério da Saúde e certificada pela Anvisa" (BOLSONARO apud UOL, 2020b), mesmo o governo já tendo assinado uma medida provisória que libera R\$1,9 bilhão para a compra, produção e distribuição de 100 milhões de unidades da vacina de Oxford, que semelhante a Coronavac também está na fase 3 de testes e não possui eficácia comprovada, nem autorização da Anvisa para o uso. A sinofobia não foi disfarçada pelo presidente nas suas considerações sobre a vacina: "Da China não compraremos. Não acredito que ela transmita segurança para a população pela sua origem. Esse é o pensamento nosso" (BOLSONARO apud PARAGUASSU, 2020)." (SOUSA, Ana Tereza Lopes de, et al. p.40)

A agenda de política externa durante 2020 e 2021 foi, basicamente, ações e críticas públicas à China, principalmente usando o Twitter como via diplomática oficial. Tal estratégia tem sido adotada em larga escala pela extrema direita, cooptando temas de segurança e saúde pública para fortalecer posicionamentos antimigração e xenofóbicos, de forma populista.

"Enquanto especialistas e as autoridades médicas do país, inicialmente sob a liderança do Ministério da Saúde, buscavam se alinhar às recomendações da OMS e preconizavam a cooperação internacional, o presidente Bolsonaro preferia seguir a "diplomacia do conflito" e política de alinhamento automático aos EUA, em detrimento ao multilateralismo nas relações internacionais" (PÉRICO & SANCHEZ, p.32)

O estreitamento de laços do Brasil de Bolsonaro com os Estados Unidos não trouxe consequências somente no âmbito da vacinação (o que já era calamidade pública suficiente), mas “public clashes continue to impact talks regarding vaccines, 5G, joint ventures and trade.” (PECEQUILO, p.11). Naquele momento, era notório o esforço dos Estados Unidos para barrar o fortalecimento chinês na região, principalmente no que diz respeito ao esforço da diplomacia norte-americana para que o Brasil utilizasse somente da *Clean Network*, excluindo a possibilidade do avanço do 5G. (HIRST, p.10)

Aqui, portanto, sustenta-se o argumento de Hirst (2020): enquanto o poder executivo do Brasil mantinha-se em posição de ataque à china, o corpo técnico diplomático passou a desenvolver um papel apenas de redução de danos. Não mais tendo seu papel de negociação, busca por oportunidades internacionais, sobrando-lhes apenas a prática da burocracia. (HIRST, 2020). E, ao aceitar a nova proposta econômica dos EUA, o Brasil precisaria

“arcar com os custos materiais – em vista dos investimentos já realizados – e políticos, uma vez que a China, um importante parceiro no grupo BRICS, tornou-se uma compradora estratégica para o agronegócio brasileiro. Ao mesmo tempo, a necessidade de manutenção dos mercados árabes para as exportações de commodities levou o presidente Bolsonaro a (...) marcar uma visita às monarquias conservadoras na península arábica, as quais operam como aliadas aos EUA, em função de interesses mútuos a Israel.” (HIRST, p.10)

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Observa-se que a política externa brasileira tem se tornado um tema de maior relevância diante dos novos governos. Neste artigo, houve o esforço de colocar à luz de especialistas as principais ações e tomadas de decisões dos últimos governos brasileiros perante as relações internacionais.

Partiu-se da premissa de uma mudança de projeto e plano de governo, a partir da transição do impeachment de Dilma Rousseff para Michel Temer. Uma significativa alteração de agenda é estabelecida, na qual parte de uma cooperação sul-sul, para uma aproximação ao cone norte e países desenvolvidos. Contudo, acordos com o MERCOSUL, em termos de regionalidade, ainda eram levados em consideração. A Nova Política Externa de Temer, não tinha tempo e habilidade para ser transformada em um curto período, visto que não havia forças de coalizão suficientes para tal.

Ainda que houvesse esforços, a junção do cenário internacional (com crises econômicas em diversos *spots* do globo) com o cenário doméstico, de calamidade nos três poderes da democracia brasileira, a governabilidade de Michel Temer tinha limitações no que tange à PEB. Essa é uma característica comum em crises domésticas, deixas a política externa em segundo plano. (PECEQUILO, p.21)

Contudo, é no governo Temer que se inicia o projeto de desmonte de grandes cooperações sul-americanas e a aproximação com a União Europeia deve ser destacada como principal objetivo de mudança de plano para as relações exteriores. O afastamento com o BRICS ocorre de forma sutil, deixando o grupo em segundo plano, pois era necessário lidar com um importante *player* para a economia brasileira: a China.

Diante da transição de Michel Temer para Jair Bolsonaro, percebe-se uma radicalização completa do projeto de governo. A liberalização da economia, com alinhamento automático aos Estados Unidos da América são as características de maior evidência, para além dos discursos que abandonavam o pragmatismo estabelecido há décadas pelo Itamaraty, mantendo a instituição somente para pautas técnicas, sem autonomia.

“(...) é possível verificar que ao longo da história diplomática, a inserção do Brasil não seguiu uma lógica linear baseada nos objetivos nacionais, mas sim de seus dirigentes, sendo muito condicionada com a figura à frente do Poder Executivo e dos grupos de interesses que o cercavam (CERVO, 2003; VIZENTINI 2015). Portanto, a queda ou ascensão de um governo tem reflexos na política interna e, consequentemente, na externa.” (VILELLA, p.1091)

À luz de especialistas, é notório que o projeto de política externa de Bolsonaro o coloca em uma posição de algoz particular, sem que haja uma verdadeira construção de identidade e objetivo nacional. Seu ímpeto populista, somado ao apoio de grupos de interesse nacional e

internacional, fizeram com que as pastas de foco das relações internacionais mudassem completamente, como a perda de interesse em pastas da saúde em momento de uma pandemia global, focando-se para a pasta de segurança e defesa.

As questões em torno da pandemia de COVID-19, foram fundamentais para o entendimento do novo sistema de contenção do Itamaraty, pois o governo vigente mantinha discursos e ações inconstantes, nas quais geravam desconfiança e descrédito ao Brasil no âmbito das ONU. Até mesmo com o novo governo estadunidense houve certa descrença sobre os planos acertados.

Por fim, compreende-se que uma política externa em desalinhamento interno, mas com alinhamento automático à ideologia da extrema direita, levou o Brasil a diversas falências, como no campo da educação, gênero e meio ambiente. Fatores estes que eram cruciais para o avanço do país em diferentes fóruns e grupos internacionais.

As negociações com a China não perderam a relevância interna, ainda que fosse a vontade do então presidente Jair Bolsonaro. A aplicabilidade da diplomacia somente com o ocidente não se mostrou efetiva para o alcance dos objetivos de aumento na balança comercial brasileira, nem mesmo na captação de investimentos. Pelo contrário, o Brasil acabou perdendo importantes atores para a expansão de uma das regiões de maior importância no âmbito climático, de produção agrícola e de tecnologia farmacêutica.

Em suma, é necessário compreender a política externa como um elemento crucial da definição dos projetos de governo. Isto porque, a experiência dos últimos anos, analisadas por este trabalho, indica que a política externa estará cada vez mais sujeita a embates ideológicos e disputas quanto à definição dos objetivos nacionais.

5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARAL, Luciana. A política externa brasileira na Presidência da República de Michel Temer: a influência da crise política interna no primeiro ano e seis meses de governo. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade de Brasília, 2018.

AZEREDO, Stella. Política Externa do governo Temer: uma ameaça ao desempenho do Brasil no jogo político internacional. *O Cosmopolítico*, [s. l.], 2019. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/ocosmopolitico/article/view/53820>. Acesso em: 9 maio 2023.

BERRINGER, Tatiana; FORLINI, Luana. Crise política e mudança na política externa no governo Temer: contradições no seio da burguesia interna brasileira. *Conjuntura Austral*, v. 9, n. 48, p. 5-19, 2018.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. Dependência e desenvolvimento na América Latina. Em: *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro: Record/CEPAL, 2000-v. 2, p. 495-519, 2000.

FRANCO, Thiago; PASSOS, Rodrigo. A Mudança Na Política Externa Brasileira no Governo Temer: O Mito da Interrupção da Luta Contra-hegemonica e anti-imperialista Brasileira. *A conjuntura brasileira e latino-americana em um contexto de crise*, p. 150, 2017.

HIRST, Mônica; MACIEL, Tadeu. *O Tripé da Política Externa Brasileira no Governo Bolsonaro*. 2020.

LIMA, Maria Regina Soares de. **A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul**. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/RLvRNjTTpvTS9wfyNSXcMpr/?format=pdf&lang=pt>

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (Brasil). *Decisão sobre a suspensão da República Bolivariana da Venezuela do Mercosul em aplicação do Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no Mercosul*, Rio Grande do Sul, 2017.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. José Serra. *Novas Diretrizes da Política Externa Brasileira*, [S. l.], 2016. Disponível em: <http://www.funag.gov.br/ipri/images/repertorio/diretrizes-governo-Temer-Ministro-Serra.pdf>. Acesso em: 15 maio 2023.

MIRANDA, Samir Perrone. A “NOVA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA” DE TEMER PARA A AMÉRICA DO SUL. *Conjuntura Austral*, [s. l.], 2019. Disponível em: <https://www.semanticscholar.org/paper/A-%E2%80%9Cnova-pol%C3%ADtica-externa-brasileira%E2%80%9D-de-Temer-para-Miranda/a6aa63473c8525107791c49dde8f97f40230d5ab>. Acesso em: 6 jun. 2023.

- MOREIRA, Danilo Sorato Oliveira. As Semelhanças Entre os Governos Temer e Bolsonaro na Política Externa (2016-2019) | The Similarity Between The Governments Temer and Bolsonaro In Foreign Policy (2016-2019). *Revista Neiba, Cadernos Argentina Brasil*, v. 9, n. 1, p. 47941, 2020.
- MORGENTHAU, Hans. A Política Entre as Nações: Luta pelo poder e pela Paz. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, São Paulo, p. 61, 2003. Disponível em: https://funag.gov.br/loja/download/0179_politica_entre_as_nacoes.pdf. Acesso em: 9 maio 2023.
- PASSOS, Rodrigo; SANTANA, Diana. Uma Breve Análise das Propostas de Jair Bolsonaro para a Política Externa Brasileira. *Perspectivas: Revista de Ciências Sociais*, v. 52, 2018.
- PECEQUILO, Cristina Sorneau. Brazilian Foreign Policy: from the combined to the unbalanced axis (2003-2021). *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 64, 2021.
- PERRONE, Samir. A "NOVA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA" DE TEMER PARA A AMÉRICA DO SUL. *Conjuntura Austral*, [s. l.], v. 10, ed. 5, 2019.
- SÁ, Feliciano; DUTRA, Irma. Far-Right and Foreign policy identity: Jair Bolsonaro's ultra-conservatism and the new politics of alignment. *International Affairs*, v. 97, n. 2, p. 345-363, 2021.
- SANCHES, Yasmin Avancini; PASQUETE, Carina Périco. SANCHES. HIV/AIDS e Covid-19 na Política Externa Brasileira: Ruptura da Histórica Atuação Brasileira no Campo da Saúde. 2022.
- SARAIVA, Miriam. The democratic regime and the changes in Brazilian foreign policy towards South America. 2020. *Brazilian Political Science Review*, v. 14, 2020
- SILVA, André. From Dilma to Bolsonaro: Matrix Transformations in Brazilian Foreign Policy. *journal Interacción Sino-Iberoamericana*, [s. l.], 2022.
- SIMÕES, Barbara. POLÍTICA EXTERNA NO GOVERNO MICHEL TEMER: ANÁLISE DA PUBLICAÇÃO "RESENHA DE POLÍTICA EXTERIOR DO BRASIL", 2016 - 2017. II Seminário Discente de Pós-Graduação PUC-RS, Rio Grande do Sul, 2019.
- THOMAZ, Laís Forte; VIGEVANI, Tullo. Bolsonaro's Subservience to Trump, 2019 and 2020. A Demanding agenda and a Limited Reciprocity. *Latin American Perspectives*, v. 50, n. 1, p. 254-271, 2023.
- VELASCO, Sebastião. O Interesse Nacional e a Privatização da Política Externa. *Nexo Jornal*, v. 20, 2019.

VILELLA, Maria Eduarda Xavier. Governo Temer: o início do esvaziamento estratégico da política externa brasileira (2016-2018). In: II Seminário Discente de Ciência Política da UFPR (SDCP). 2021