

AS RELAÇÕES EXTERIORES DOS 100 DIAS DO GOVERNO BOLSONARO

Lucas Eduardo Silveira de Souza

“O Brasil não é um terreno aberto onde nós pretendemos construir coisas para o nosso povo. Nós temos é que desconstruir muita coisa. Desfazer muita coisa.”¹

Assim foram sintetizadas as pretensões atuais do governo brasileiro nas palavras do presidente Jair Bolsonaro (PSL), no prelúdio de sua visita oficial aos Estados Unidos, em março último. Pouco mais de um trimestre de sua posse, a assertiva se mostra coerente com os resultados da atuação das Relações Exteriores do País do novo governo. Entre investidas no alinhamento com os Estados Unidos da América (EUA) e recuos em promessas de campanha com Israel, o substrato de desconstruções, equívocos e polêmicas se sobressai ao que poderiam ser somente desvios acessórios e agruras de uma gestão principiante.

Sabe-se que os primeiros 100 dias de governo não dão conta de precisar o porvir. Por outro lado, esse período é comumente creditado à identificação das principais tendências da atuação governamental. Desde o discurso de sua posse, o ministro das Relações Exteriores, o diplomata Ernesto Araújo, verbaliza o que vem a ser um amplo questionamento à política externa brasileira, principalmente às ideias de multilateralismo e universalismo que se associaram no tempo a práxis do Itamaraty. O chanceler tem feito de suas aparições e declarações públicas uma espécie de tentativa de adequação conceitual acerca do que é e para quê serve a política externa de Estado, tornando-a mais concatenada com a agenda governamental doméstica da gestão Bolsonaro. De princípio, a propaganda oficial emula a percepção de que a nova política não permite rotulagens e nem fáceis assunções sobre o que pretende a atuação do Ministério das Relações Exteriores (MRE) do País no novo

governo. Não obstante a validade do slogan, a ausência de clareza e o abuso de falas desconexas nos discursos ministeriais agem como elementos que reforçam o sentido de nebulosidade em relação aos meios e aos fins pretendidos pelo governo.

Sob o ponto de vista interno, percebem-se mudanças nas Relações Exteriores e que levam ao fortalecimento de dissidências no Itamaraty. Nos primeiros dez dias de mandato, a demissão de Alexandro Carreiro da presidência da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex) representou não só a primeira baixa do governo Bolsonaro como também revelou fissuras na funcionalidade do Itamaraty. Ocorre que Carreiro foi demitido por decisão direta do presidente da República, após ter se recusado a apresentar sua demissão ao ministro Araújo. Por seu turno, a exoneração mais recente do substituto subsequente na presidência da Apex, Mário Vilalva, em abril, após mudanças no estatuto feitas pelo ministro e que acarretaram perda de prerrogativas à presidência do órgão, é um indicativo de que problemas subsistem no órgão.

Nas reformas levadas a cabo pela nova gestão, temas de energia e sustentabilidade também perdem espaço. Foi extinta a Subsecretaria Geral de Meio Ambiente, Energia e Ciência e Tecnologia, acabando de vez com órgãos que compunham a sua estrutura, como os departamentos de Temas Científicos e Tecnológicos, de Energia e de Sustentabilidade Ambiental. Além disso, o tema das mudanças climáticas já não figura sob competência do MRE, cuja colaboração fora essencial para costurar o Acordo de Paris (2015). Tratam-se de mudanças contundentes, ainda que coerentes com a visão de política externa defendida pelo atual chefe do Itamaraty. Nesse tempo, nem mesmo a comunicação institucional ficou a salvo de equívocos. A nota oficial divulgada pelo Itamaraty segundo a qual os ministros das Relações Exteriores de Brasil, Bolívia e Itália haviam se reunido no marco da extradição do ativista italiano Cesare Battisti teve sua veracidade contestada por ambos os países.

Se, em um passado recente, houve críticas quanto à perda de centralidade do Itamaraty na formação da política externa, certamente os primeiros meses do governo Bolsonaro elevam essa percepção a um patamar ainda mais crítico. Com a gestão da pasta tomada por ideários que se antagonizam entre dois principais grupos, a ala dos militares e a ala dos antiglobalistas² (de franca inspiração nos postulados do filósofo Olavo de Carvalho e encampado pelo chanceler Araújo), o Itamaraty vem sofrendo um esvaziamento que permite questionar as premissas de coesão e intelectualismo reafirmadas pela sua tradição oficial. A demissão do embaixador Paulo Roberto de Almeida do posto de diretor do

Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (Ipri), após crítica expressa à condução da política externa, trouxe à tona o atual estado de tutela dos militares sobre as Relações Exteriores. Somam-se ao campo de disputas ideológicas os próprios liberais da base governista, de caráter mais econômico-comercial e concatenados com o ministro da Economia Paulo Guedes.

Ademais, o fato de o deputado e filho do presidente Eduardo Bolsonaro (PSL-SP) ter ganhado maior visibilidade em relação à agenda exterior do País, tendo sido eleito presidente da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, pode ocasionar atritos pela disputa de espaço com a chancelaria brasileira. Durante a visita à Casa Branca, foi o deputado Bolsonaro, e não o ministro Araújo, quem acompanhou o presidente brasileiro na reunião privativa com Trump, uma anomalia à oficialidade protocolar. Diante desses fatores, acredita-se que a estratégia de Bolsonaro, diferentemente de seus antecessores, é esvaziar o papel do Itamaraty de modo a se precaver de possíveis resistências internas à política externa pretendida pelo Planalto³.

Durante os primeiros três meses, as Relações Exteriores do governo Bolsonaro foram marcadas por demonstrações de que o País seguirá buscando um alinhamento com a política externa do presidente Trump, algo que a primeira visita oficial à Casa Branca somente fez corroborar. Na ocasião, foi assinado o Acordo de Salvaguardas Tecnológicas (AST), que permitirá aos Estados Unidos o lançamento de satélites a partir do Centro de Lançamento de Alcântara (CLA), localizado no estado de Maranhão. Reitera-se que um acordo dessa natureza se manteve congelado no Congresso brasileiro desde, pelo menos, o governo Fernando Henrique Cardoso, devido à falta de entendimento sobre pontos polêmicos que incluíam a imposição de áreas restritas à circulação de brasileiros. No caso atual, tanto a sinergia de visões presidenciais quanto o atendimento de prerrogativas das Forças Armadas, aliados sob um panorama nacional e regional brasileiro diverso do prevalente nos anos 2000, são fatores que influíram para a assinatura do acordo.

Além disso, a publicação de um decreto que extingue a exigência de visto de entrada de cidadãos de Canadá, Estados Unidos, Japão no Brasil pode representar um primeiro aceno a uma nova tendência de relacionamento exterior do País com os países do assim chamado mundo desenvolvido. A decisão, de caráter unilateral e contrário ao princípio de reciprocidade de tratamento entre nações, coloca em contradição direta as premissas de pragmatismo e tecnicidade que se tornaram a ideia-chave da política externa defendida por Ernesto Araújo desde a sua posse. Ou seja, em que sentido tal medida sem contrapartidas

concretas respalda a noção de que o Brasil “buscará as vantagens desperdiçadas no passado”?

Neste caso, o apoio de Trump à entrada do Brasil na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), angariado pelo governo Bolsonaro, representa uma devolutiva descompassada com os préstimos brasileiros. Sabe-se que a OCDE está nos horizontes do Planalto desde, pelo menos, 2017, quando do governo Michel Temer, e que tal adesão visa enfatizar uma mudança de rumos clara na inserção internacional do país, colocando a pauta comercial como grande resposta à busca de investimentos internacionais. Na visão do governo brasileiro, a admissão traria maior margem de manobra ao país em um momento de premência da retomada do crescimento econômico e da diversificação de parcerias estratégicas.

Os benefícios de se tornar um membro pleno do bloco, entretanto, são ainda incertos, assim como os custos que provavelmente implicam a outras frentes de atuação, tais quais o G77 e o grupo BRICS. A princípio, a perseguição atual da diplomacia brasileira por associar-se a países centrais como EUA, União Europeia e Japão importaria ao Planalto renunciar ao Tratamento Especial Diferenciado (TED) no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), tal qual sinalizado por Araújo em contrapartida ao apoio estadunidense ao ingresso do País na OCDE. Na visão propagada pelo chanceler brasileiro, a retomada de um alinhamento com os EUA visa a recuperar um comportamento universalista, ou seja, que não distinguiria os parceiros estratégicos por suas capacidades e seus interesses, mas pelos ganhos de inversão. No bojo da visão do diplomata está a assunção de que é necessária uma reparação histórica ao que o próprio se refere como décadas de uma política externa de ideologia anti-americanista e terceiro-mundista que privou o país de oportunidades de avanço.

Ao lado dos EUA, Israel tem sido encarado com prestígio pelo governo Bolsonaro. As reviravoltas em torno da possibilidade de transferência da embaixada brasileira em Israel de Tel Aviv para Jerusalém causaram uma indisposição sem precedentes com representantes de países árabes. A postura brasileira pró-Israel, neste contexto, é contrária ao compromisso do Estado brasileiro por uma solução que contemple a coexistência pacífica de ambos os Estados, Israel e Palestina, além de estar em desalinho com a posição assumida pela maioria da comunidade internacional⁴. Embora a presidência tenha refutado publicamente à decisão inicial da transferência e procurado manter conversações com

embaixadores árabes, o fato é que a Palestina se pronunciou solicitando a Bolsonaro que “se afaste do conflito árabe-israelense e o mundo sairá ganhando”⁵.

Não obstante a priorização pelo eixo estadunidense, a América do Sul tem demonstrado certo grau de desprestígio no novo governo. Os últimos presidentes eleitos – ao menos desde o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (PSDB) até as administrações de Lula da Silva (PT) e Dilma Rousseff (PT) – concentraram seus primeiros meses de governo a visitas de Estado a países sul-americanos. Em contrapartida, o perfil de viagens internacionais de caráter bilateral da atual presidência tem destacado a interlocução com países cujas lideranças se mostram mais favoráveis a seu governo (caso de Chile, EUA, Paraguai e Israel). Tratam-se de um artifício do início de mandato que busca auferir ganhos domésticos mais ao próprio governo Bolsonaro do que necessariamente ao país, tendo em vista até mesmo o crescimento da impopularidade do mandatário neste período. Já a passagem do presidente por Davos, na Suíça, por ocasião do Fórum Econômico Mundial, selou seu debute internacional sem maiores impactos.

Diante de uma conjuntura regional tomada pela crise humanitária na Venezuela e por ameaças de deposição do presidente Nicolás Maduro, o Brasil decidiu denunciar o Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), encerrando definitivamente a sua participação no organismo. Criada em 2008 e contando com a participação-chave do chanceler Celso Amorim, a UNASUL passou a ser encarada como símbolo da Onda Rosa⁶. Por outro lado, a proposta de criação do Foro para o Progresso da América do Sul (PROSUL), encabeçada pelos presidentes Iván Duque, da Colômbia, e Sebastián Piñera, do Chile, com o apoio de Bolsonaro, almeja a uma articulação que reflita a atual agenda e aspirações dos governos sul-americanos, em contraponto à UNASUL. O projeto prevê a criação de um mecanismo de coordenação para políticas públicas em defesa da democracia, independência de poderes, economias de mercado e agenda social com sustentabilidade, porém em uma estrutura de maior flexibilidade em relação a custos e mecanismos decisórios, além de não prever uma sede própria. Até o momento, contudo, não se pode antever tal grau de diferenciação na prática, tendo em vista que as ideias divulgadas sugerem uma natureza de cooperação similar à da organização sul-americana progressa, embora com especificidades a serem analisadas.

Diante da crise venezuelana, o posicionamento de confronto direto a Maduro por parte da chancelaria brasileira fortalece a guinada de governos direitistas e isola ainda mais o país

bolivariano. Ademais, o reconhecimento brasileiro ao autointitulado presidente da Venezuela, Juan Guaidó, é um fato que coloca o País em uma situação equivocada e que contribui com a retórica intervencionista de Washington. Guaidó, até então presidente da Assembleia Nacional venezuelana, goza de uma situação paradoxal: autoproclama-se presidente de um país ao passo que não possui controle nem material nem efetivo sobre um território no qual, acertadamente ou não, o poder já é exercido por um governo nacional, eleito e constituído. Cabe pontuar que, na diplomacia, o instituto do reconhecimento diplomático deve ter como primeira condição o controle factual do território, caso contrário, em que pesem os dissabores e as justas causas, “deve-se lidar com o governo que existe e não com o governo que gostaríamos que existisse”⁷.

A política da ruptura

À luz dos primeiros 100 dias do governo Bolsonaro, tornam-se cada vez mais evidentes os traços de ruptura que a gestão Araújo pretende incutir nas relações exteriores do país, em contraponto direto a certo grau de continuidade mantido desde finais da década de 1990. Há que se argumentar, dada a conjuntura atual, que as últimas quatro presidências pareceram mais brandas em suas mudanças de política externa do que se supunham. Já a provável ruptura em política externa que desponta atualmente seria tão mais perceptível quanto a sua capacidade de promover mudanças para além dos ajustes de ênfase. De acordo com o esquema analítico proposto por Hermann⁸, as discontinuidades em política externa atendem a um crescente que incluem mudanças de programas políticos (nos meios) e de objetivos (nas finalidades), as quais levam, em última caso, a mudanças do próprio redirecionamento internacional do Estado.

Verifica-se que o alvo das mudanças expectadas pela nova diplomacia é de natureza mais sistêmica, em sua abrangência, e valorativa, em seu conteúdo, do que concentrado no contraponto a um ou outro governo em específico. A indisposição da nova presidência em coadunar com as linhas mestras de atuação dos governos cujos partidos revezaram-se no poder nas últimas décadas, PSDB e PT, torna evidente o sentido de demarcar uma via inovadora de atuação, conscientemente de seu papel em refutar o legado dos governos socialdemocratas e desconstruir vestígios de seus legados.

Do ponto de vista estratégico, não cabe à projeção internacional do país fazer ressaltar

incoerências e oportunidades de desgastes fortuitas em detrimento do pragmatismo de conduta exterior. Ou seja, soa irrazoável ao Chefe de Estado brasileiro pregar a democracia à Venezuela ao mesmo tempo em que congratula ditadores da região historicamente reconhecidos, tais quais Alfredo Stroessner, no Paraguai, e Augusto Pinochet, no Chile, nas visitas oficiais a tais países. Ou mesmo as declarações que revivem despropositadamente os flagelos humanos do nazismo e do holocausto judeu e que, até o momento, mostraram-se contraproducentes sob a perspectiva de conversão de oportunidades exteriores em benesses internas.

A busca pela desassociação do Brasil aos rótulos do multilateralismo, desenvolvimentismo e outras qualificações tem sido encampada pelo Itamaraty com o objetivo de financiar politicamente a face externa da “pátria grande”. O desafio estimado até o momento pela literatura especializada, à revelia da legitimidade política do presidente em ousar trilhar um caminho próprio, é antever o papel que caberá ao País nesta conjuntura e quanto desta política de governo subsistirá em forma de política de Estado. Uma vez que a política externa se realiza exteriormente ao Estado, pode-se acarretar distância considerável entre os objetivos empregados e os resultados alcançados no médio prazo, repercutindo ainda no tempo para que os desdobramentos dos atos externos ofereçam seus primeiros resultados efetivos⁹. Para além dos 100 dias, há outros 1360 sujeitos à análise meticulosa do impacto da atual gestão para atuação externa o País.

Notas

- ¹ Jair Bolsonaro em discurso a lideranças conservadoras nos EUA (O Globo, 18 de março de 2019). Acesse aqui: <https://oglobo.globo.com/mundo/antes-de-construir-preciso-desconstruir-muita-coisa-no-brasil-diz-bolsonaro-nos-eua-23530792>.
- ² Adeptos do antiglobalismo, corrente de pensamento político-filosófica generalista que se opõe aos principais aspectos da ordem internacional globalizada e que é recorrentemente identificada pela defesa dos símbolos do Estado-nação frente a processos que representam a superação deste.
- ³ SPEKTOR, M. Itamaraty enfraquecido é estratégia de Bolsonaro, 4 de abril de 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/matiasspektor/2019/04/itamaraty-enfraquecido-e-estrategia-de-bolsonaro.shtml>. Acesso em: 10 abr. 2019.
- ⁴ Notação de Guilherme Casarões, em 09 de abril de 2019 (online).
- ⁵ O ESTADO DE S. PAULO, “Embaixador palestino pede que Brasil fique longe de conflito com Israel”, 10 de abril de 2019. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,embaixador-palestino-pede-que-brasil-fique-longo-de-conflito-com-israel,70002787203>.
- ⁶ Diz-se do período, nos anos 2000, marcado pela ascensão de partidos de esquerda na América do Sul.
- ⁷ RICUPERO, R. Entrevista Especial. Carta Maior, 08 de abril de 2019. Disponível em: <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Rubens-Ricupero-Comprar-a-agenda-internacional-dos-EUA-e-uma-das-iniciativas-mais-despropositadas-e-contrarias-ao-interesse-nacional-que-se-pode-imaginar-/4/43815>. Acesso em: 15 abr. 2019.
- ⁸ HERMANN, C. F. Changing course: when governments choose to redirect foreign policy. *International Studies*

Quarterly, Denton, v. 34, n. 1, p. 3-21, 1990.

⁹ SALOMON, Mónica; PINHEIRO, Letícia. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. Rev. bras. polít. int., Brasília, v. 56, n. 1, p. 40-59, 2013.

Lucas Eduardo Silveira de Souza

Bacharel em Relações Internacionais (Unesp) e Mestre em Relações Internacionais (UnB). Área de interesse: América do Sul, regionalismo sul-americano, Unasul, integração regional e política externa brasileira.