



Editora
UFABC

Relações Internacionais em
um mundo em transformação

Gilberto Maringoni
Giorgio Romano Schutte
Tatiana Berringer (Org.)

AS BASES DA POLÍTICA EXTERNA BOLSONARISTA



GILBERTO MARINGONI
GIORGIO ROMANO SCHUTTE
TATIANA BERRINGER
(ORGANIZADORES)

RELAÇÕES INTERNACIONAIS
EM UM MUNDO EM
TRANSFORMAÇÃO

**AS BASES DA
POLÍTICA
EXTERNA
BOLSONARISTA**



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC

Dácio Roberto Matheus – Reitor
Wagner Alves Carvalho – Vice-Reitor

Editora UFABC

Coordenação

Fernando Costa Mattos – Coordenador
Gerardo Alberto Silva – Vice-Coordenador

Conselho Editorial

Ailton Paulo de Oliveira Júnior	Leonardo Freire de Mello
Bruno Guzzo da Silva	Luciana Xavier de Oliveira
Bruno Nadai	Luiz Fernando Grespan Setz
Camilo Andrea Angelucci	Marcia Helena Alvim
Carla Lopes Rodriguez	Margarethe Steinberger Elias
Claudio Luis Camargo Penteadó	Maria Isabel M. V. Delcolli
Daniele Ribeiro de Araujo	Michela Bordignon
Diogo Santana Martins	Miguel Said Vieira
Gabriel Almeida Antunes Rossini	Monica Benicia Mamian Lopez
Gilberto Rodrigues	Renata Simões
Graciela de Souza Oliver	Sérgio Amadeu da Silveira
José Roberto Tálamo	Tiago Fernandes Carrijo

Equipe Técnica

Aline Macedo
Cintia Leite
Cleiton Klechen
Marcelo Alecsander

GILBERTO MARINGONI
GIORGIO ROMANO SCHUTTE
TATIANA BERRINGER
(ORGANIZADORES)

RELAÇÕES INTERNACIONAIS
EM UM MUNDO EM
TRANSFORMAÇÃO

**AS BASES DA
POLÍTICA
EXTERNA
BOLSONARISTA**



Santo André
2021

© Copyright by Editora Universidade Federal do ABC (EdUFABC)
Todos os direitos reservados.

Revisão

Gustavo Rodrigues Lemos

Projeto Gráfico - Capa

Gilberto Maringoni

Projeto Gráfico - Diagramação

Paolo Malorgio Studio

Impressão

RB Digital

CATALOGAÇÃO NA FONTE
SISTEMA DE BIBLIOTECAS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC

R382 As bases da política externa bolsonarista : relações internacionais em um mundo em transformação / Gilberto Maringoni... [et al.]. — Santo André, SP : EdUFABC, 2021.

262 p. : il.

ISBN: 978-65-990173-8-4

1. Bolsonaro. 2. Política externa - Brasil. 3. Relações Internacionais. 4. Comércio. 5. Meio Ambiente I. Maringoni, Gilberto.

CDD 22 ed. – 327.81

Responsável: Roberta Kelly Amorim de França CRB: 8/7660

EDITORA ASSOCIADA



**Associação Brasileira
das Editoras Universitárias**

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	7
<i>Gilberto Maringoni, Giorgio Romano e Tatiana Berringer</i>	

PARTE I TEMAS DE POLÍTICA EXTERNA

COMÉRCIO

1. A política de comércio internacional do Brasil no primeiro ano de governo Bolsonaro em um contexto de alinhamento aos Estados Unidos	25
<i>Lucas Taschetto, Mathews Ligeiro Dias, Vito Villar</i>	

2. Acordo União Europeia – Mercosul: falsas promessas de crescimento e sustentabilidade	39
<i>Giorgio Romano Schutte</i>	

3. Subordinação pela adesão: o pleito do Brasil a membro pleno da OCDE	61
<i>Diego Araujo Azzzi</i>	

MEIO AMBIENTE

4. De referência a pária. A tragédia da diplomacia ambiental no governo Bolsonaro	75
<i>Everton Farias, Giovana Matos, Letícia Leite, Luiz Franco, Pedro Lagosta, Rafaela Martins e Diego Araujo Azzzi</i>	

DIREITOS HUMANOS

5. Desconstrução dos Direitos Humanos na Política Externa Brasileira	89
<i>Gilberto M. A. Rodrigues com a colaboração de Flávia Mitaka Neiva, Giovanna Miron, José Luis de Freitas e Marina Stephan</i>	

FORÇAS ARMADAS, DEFESA E PETRÓLEO

6. Forças Armadas e Política Externa no Governo Bolsonaro	103
<i>Flávio Rocha de Oliveira, Bruno Venâncio, Lucas Macchia, Pedro Versolato, Tarcizio Rodrigo de S. Melo</i>	

7. Abertura do Petróleo e Gás (P&G) para as empresas multinacionais	121
<i>Giorgio Romano Schutte</i>	

PARTE II
RELAÇÕES BILATERAIS E REGIONAIS

ESTADOS UNIDOS

8. Nacionalismo às avessas 139
Tatiana Berringer, Gabriel Santos Carneiro, Gabriel Soprijo, Leonardo Martin de Souza e Larissa de Oliveira Barros

AMÉRICA LATINA

9. Brasil e América Latina, os labirintos da integração 153
Gilberto Maringoni, João Victor Pennacchio, Leticia Silva Ribeiro, Desiré Santil e Paulo Henrique Campos Gal

10. A Argentina e a queda de Macri 165
Larissa Rosevics, Gustavo Ortolan, Milena Gonçalves e Gilberto Maringoni

11. Venezuela, o novo espantalho 173
Gilberto Maringoni

ÁFRICA

12. O realinhamento brasileiro e o fim da África estratégica 183
Flávio Thales Ribeiro Francisco, Giovanna Bonato Matrone, Isabela Costa Campos e Vítor Hugo dos Santos

ORIENTE MÉDIO

13. Uma nova prioridade na política externa para o Oriente Médio: Israel 201
Giorgio Romano Schutte, Beatriz Pidone Costa, Matheus Corrêa, João Victor Dalla Pola

CHINA

14. Relações Brasil-China no governo Bolsonaro: da ideologia ao pragmatismo 229
Ana Tereza Lopes Marra, Giorgio Romano Schutte, Ana Paula Teixeira, Bruna Belasques e Bruno Castro

- SOBRE OS AUTORES** 251

APRESENTAÇÃO

Política externa brasileira em um mundo em transformação: o governo Bolsonaro

*Gilberto Maringoni
Giorgio Romano
Tatiana Berringer*

Este livro se propõe a examinar a política externa do governo de Jair Bolsonaro. Nossa análise não se limita à diplomacia - tarefa sob responsabilidade do Itamaraty - mas é um conjunto de interpretações sobre a inserção internacional do Estado a partir de diversas esferas: economia, defesa, soberania e recursos naturais estratégicos, além de órgãos da administração federal que mantêm contatos internacionais. Em suma, tentamos entender que lugar no mundo o Brasil de Bolsonaro procura ocupar.

O que é exatamente o lugar de um país no mundo? Significa que tipo de inserção persegue na divisão internacional do trabalho, como atua no comércio internacional, qual investimento busca atrair e em que condições, quem são seus aliados prioritários, etc. Ou seja, qual seu projeto de desenvolvimento e como se relaciona internacionalmente do ponto de vista da produção. Assim, examinar a política externa do governo Bolsonaro implica descer às raízes mais profundas do projeto em curso e identificar seus objetivos, sua teia de relações em escala ampliada e os passos que dá para alcançar seus propósitos. O livro é baseado numa análise do primeiro ano do governo Bolsonaro e foi fruto de um trabalho coletivo realizado no âmbito do Observatório da Política Externa e Inserção Internacional do Brasil (OPEB) na Universidade Federal do ABC.

As bases da política externa do governo Bolsonaro foram lançadas logo após sua posse. De saída, havia certo clima de Guerra Fria a permear as primeiras ações do Itamaraty, que alçou as baterias no combate ao que a cúpula governista denomina de “globalismo”, “marxismo cultural” e “comunismo”. Não houve, desde janeiro de 2019, a menor hesitação em atacar verbalmente

o que seria a materialização desses supostos males: Cuba, Venezuela e China, num primeiro momento, e países que estabeleceram algum grau de crítica a aspectos da nova gestão, caso da França, e mesmo da União Europeia.

Com adaptações a cada situação, a orientação geral não mudou dali em diante. Mas dois fenômenos em curso no momento em que este trabalho era finalizado acentuaram as características mais questionáveis da política externa, o isolacionismo e a submissão aos Estados Unidos, ou melhor, à extrema-direita norte-americana.

A partir de março de 2020, o Brasil foi colhido pela pandemia do novo coronavírus. Uma conduta negacionista e anticientífica do governo Bolsonaro fez com que a doença rapidamente se espalhasse pelo território nacional e chegasse ao descontrole quase total. Com um sistema de saúde – o SUS – em processo de desmantelamento, o chanceler Ernesto Araújo chegou a difundir a ideia de que o vírus seria parte de uma conspiração do comunismo chinês para conquistar o mundo. Para além disso, alguns países vizinhos, que adotaram controles mais rígidos, logo fecharam as fronteiras com o Brasil. O espalhamento do vírus, aliado à desastrosa política ambiental oficial levaram o mesmo Araújo a admitir que o país se tornara “um pária” internacional.

O segundo fenômeno é a derrota eleitoral de Donald Trump no final de 2020. Principal ponto de apoio internacional do governo Bolsonaro, o gestor extremista da Casa Branca foi, ao longo de dois anos, o Norte da diplomacia brasileira. O insulamento externo do Brasil deve aumentar, sem que isso resulte em mudanças de rota na conduta externa do governo.

Matrizes da política externa

A política externa brasileira é marcada por duas orientações políticas importantes desde o início do século XX. A primeira é a aliança com os Estados Unidos, consolidada como preferencial a partir da gestão do Barão do Rio Branco, no Itamaraty (1902-12). Percebendo o deslocamento do eixo da hegemonia mundial de Londres para Washington, Rio Branco estabeleceu laços estreitos com a potência ascendente. Depois, em alguns momentos da Guerra Fria, houve um alinhamento explícito com o Departamento de Estado dos EUA – em especial nos governos Dutra (1946-50) e Castelo Branco (1964-1967).

A segunda vertente encontrou uma formulação importante – curiosamente – numa das mais curtas gestões diplomáticas de nossa história. Entre 8 de setembro de 1961 e 12 de julho de 1962 – o período parlamentarista do governo João Goulart – o Itamaraty foi dirigido por Francisco Clementino

San Tiago Dantas. Com uma ação política ousada, Dantas aprofundou diretrizes do segundo governo de Getúlio Vargas (1951-54) e de Jânio Quadros, que buscavam uma diplomacia voltada para o desenvolvimento. Reatando relações diplomáticas com a ex-União Soviética – rompidas desde 1947 – e buscando parcerias no então Terceiro Mundo, o chanceler lançou as bases da chamada Política Externa Independente. Sem romper com os Estados Unidos, a diplomacia brasileira buscava alargar os espaços lançados, diversificando os parceiros e alianças.

Caudatárias dessas orientações são as políticas externas do período de Ernesto Geisel (1974-79) e Luíz Inácio Lula da Silva (2003-11). A gestão de Azeredo da Silveira (1974-79), chamada de “Pragmatismo responsável”, por força das contradições internas da ditadura militar, levou o Brasil a se afastar da Casa Branca e a lançar pontes de relacionamento com países fora da esfera imperial. Fomos os primeiros a reconhecer as independências de Angola e Moçambique (1975), rompemos o acordo militar com os EUA (1976), firmado em 1952 (por pressões sobre o governo Vargas) e conseguimos financiamentos para o II Plano Nacional de Desenvolvimento em bancos alemães e japoneses, para a terceira fase da industrialização, a de bens de capital.

Essa segunda orientação foi a base da diplomacia – e das relações internacionais em sentido amplo – dos anos de Celso Amorim no Itamaraty (2003-11), com sua “Política Externa Ativa e Altiva”. Esta se baseava em três pilares: a) diversificação de parceiros, especialmente no chamado “Sul global”; b) construção de alianças e coalizões políticas, que iam da integração regional sul-americana, o Fórum IBAS, o G-20 na OMC ao BRICS; e c) incremento da cooperação internacional para o desenvolvimento (horizontalizada, com foco em trocas de tecnologias e conhecimento de políticas públicas).

Nessa última fase, o Estado brasileiro, sem se afastar dos Estados Unidos, logrou alcançar protagonismo e prestígio no cenário internacional notáveis. A relação com os Estados vizinhos foi o núcleo estruturante da política externa, que avançou enormemente na construção de arranjos e processos de integração regional de caráter multidimensional (envolvendo compromissos políticos, econômicos e sociais).

Se estendermos a reflexão para os governos de Dilma Rousseff, veremos que houve uma continuidade das linhas gerais, apesar de uma perda de protagonismo em grande parte devido aos crescentes problemas econômicos e da crise política interna que culminaram com a derrubada da presidenta.

Nova agenda interna

Ao longo do período dos governos petistas, a política externa brasileira foi tema do debate político interno. Isso foi perceptível especialmente, entre 2013 e 2016, nas manifestações de junho de 2013, nas eleições de 2014 e nas passeatas pró-impeachment em 2015 e 2016. As acusações dos setores oposicionistas variavam entre a crítica à suposta partidarização que seria a base da construção da política externa e acusações de que o país estaria isolado economicamente pela falta de acordos comerciais bilaterais, entre outras.

Logo após o golpe, em 2016, essa foi uma das áreas que sofreu fortes alterações. Primeiramente, o presidente Temer escalou o senador peessedebista José Serra para o ministério das Relações Exteriores e depois, Aloysio Nunes Ferreira, também senador pelo PSDB. A postura refratária ao Estado venezuelano, que enfrenta uma crise política profunda desde 2013, foi uma das primeiras ações daquele governo. Ela resultou na suspensão da Venezuela do Mercosul, em 2017, e de um afastamento de países chamados de “bolivarianos”, como Cuba e Bolívia. Depois veio a abertura do pré-sal para o capital internacional e o esvaziamento político da Unasul (União de Nações Sul Americanas). Tais iniciativas integram uma agenda de maior aproximação com os Estados Unidos. Nas negociações entraram a cessão da base de Alcântara, no Maranhão, exercícios militares conjuntos na Amazônia, a integração das forças armadas brasileiras ao Comando Sul dos Estados Unidos e mudanças no marco regulatório do petróleo, além de se avançar no acordo Mercosul-União Europeia e na tentativa de se garantir um assento para o Brasil na OCDE.

O que não estava claro é que estaria se formando uma aliança em torno de uma nova direita que levou Jair Bolsonaro à presidência do Brasil com pautas próximas ao governo Trump. A operação Lava-Jato – que acabou resultando não apenas pelo impeachment de Dilma, mas também na prisão do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva –, parece ter sido um instrumento fundamental para que esse quadro se consolidasse. Ela garantiu o golpe de 2016 e impediu que Lula concorresse às eleições de 2018. É digno de nota a visita do presidente Jair Bolsonaro, de seu ministro da Justiça Sérgio Moro e de seu filho Eduardo à sede da CIA (Agência Central de Inteligência), em visita aos Estados Unidos em março de 2019.

O pós-impeachment

Vale destacar e repetir. Em dois anos de gestão Temer e um de Bolsonaro, foram enfraquecidos ou estão em processo de desnacionalização os setores de construção civil, estaleiros, carne e derivados, energia elétrica, petróleo e indústria de aviação. A isso se soma uma hostilidade crescente em relação à Venezuela, o fim de uma integração regional pautada pelo desenvolvimento e a redução do papel do Brasil no BRICS (articulação entre Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, lançada em 2006).

Retomando o enunciado do início deste texto: o propósito último dessas ações é redefinir o lugar do Brasil no mundo e devolvê-lo a um papel que se pensava superado há mais de um século.

O objetivo maior pode ser classificado – do ponto de vista da competição internacional – como o de baixar o preço da força de trabalho através das reformas trabalhista e previdenciária, entre outros, para desta forma capacitar o Brasil para entrar nas novas cadeias globais de valor, marcadas pela instalação de indústrias de alta tecnologia no centro e as de baixa produtividade e uso intensivo de mão de obra na periferia. Trata-se de uma disputa pela atração de capital produtivo com rebaixamento ainda maior dos custos de produção. Este é o centro da política interna e externa. O propósito é tornar o Brasil atraente e barato para todo tipo de investimento, inclusive de capital chinês. Para isso são mobilizadas a privatização e a alienação de patrimônio público e de bens e recursos naturais.

A redução do custo do trabalho é vital para se aumentar a competitividade dos produtos exportáveis num mundo de concorrências predatórias e acirradas. A atração de investimentos produtivos se dá pela “vantagem comparativa” de se oferecerem salários mais baixos do que em outros países. Não é outro o sentido da reforma trabalhista – que implode a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), retira fontes de financiamentos de sindicatos e aumenta a precarização do trabalho. No mesmo caminho vão a Reforma da Previdência, a Reforma do Ensino Médio, a Emenda Constitucional 95, que congela o orçamento público federal por 20 anos e as demais reformas do Estado, além da privatização “de tudo”, como não se cansa de sublinhar o ministro da Economia, Paulo Guedes. Tais mudanças buscam cortar custos indiretos do trabalho. Consubstancia-se o maior ataque feito à Constituição de 1988, e praticamente inviabiliza investimentos em emprego, educação, saúde, segurança, infraestrutura e demais áreas sociais. Cortam-se gastos com o setor que mais precisa do Estado, os trabalhadores pobres.

Em termos de política internacional fica assim claro o sentido do golpe no Brasil: mudar a estrutura de funcionamento do Estado brasileiro, reconduzindo-o à posição de subordinação passiva ao imperialismo, que está atrelado à condução de uma segunda fase do projeto neoliberal, muito mais agressiva e corrosiva para a democracia.

Esse giro todo afeta não apenas os rumos do desenvolvimento e da inserção internacional soberana do Brasil, mas altera toda a política de integração regional na América do Sul. Na verdade, desde os golpes em Honduras (2009) e no Paraguai (2012), a região começou a entrar em outro período conjuntural. As convergências políticas entre os governos progressistas, no que ficou conhecido como a “Onda Rosa”, começou a se inverter. E o papel do Estado brasileiro – que foi o de buscar maior espaço de manobra para estes Estados em relação às disputas entre EUA e China – passou a girar em sentido contrário. O esvaziamento da Unasul e as novas orientações para o Mercosul acabaram levando tais espaços para o caminho do regionalismo aberto, pautado exclusivamente em questões econômicas. Em 2017, foi criado o grupo de Lima para acompanhar e intervir na crise da Venezuela. O grupo é integrado por 12 Estados que, sobretudo no governo Bolsonaro, começaram a seguir uma direção tácita dos EUA. E, em 2019 o governo foi complacente com o golpe na Bolívia contra o presidente Evo Morales.

Trump, o Ocidente e o Brasil

Cabe perguntar qual é realmente o diferencial da política externa do governo de Bolsonaro. Em termos estratégicos, a posição do Estado brasileiro parece seguir a mesma orientação do governo Temer: subordinação aos Estados Unidos, dismantling da política de integração regional multidimensional e adoção do neoliberalismo em sua nova fase. A grande novidade é que o alinhamento ideológico com o governo Trump é explícito. A aliança entre Estados Unidos, Israel e Brasil, por exemplo, nas votações na ONU, em 2019, em favor do embargo à Cuba ou das ocupações ilegais na Cisjordânia, se configura como uma parceria de interesses políticos, cuja capa ideológica se expressa na defesa de Deus, da família e da Pátria em contraposição ao que chamam de globalismo (conjunto de acordos e regimes políticos de meio ambiente e direitos humanos que seriam a base da construção de uma sociedade mundial governada pela ONU e orientada por valores cosmopolitas).

Essa nova ideologia está sistematizada no texto “Trump e o Ocidente” que o ministro Ernesto Araújo publicou em 2017, antes de assumir o Itamaraty. O diplomata defendeu a política externa do governo dos EUA como uma ação simbólica, que recupera a essência do que seriam incertos nacionalismos ocidentais. A ideia basilar é que um certo sentido de Ocidente estaria se perdendo, ameaçado que seria pelo “marxismo cultural” e pelo cosmopolitismo, acabando com identidades nacionais e, especialmente, com as noções de gênero. No fundo, trata-se de uma luta contra o Iluminismo e contra tudo que representou a Revolução Francesa e seus desdobramentos. Em inegável linguagem dos tempos da Guerra Fria, Araújo afirma o seguinte:

Sim, vivemos em um mundo onde falar dos heróis, dos ancestrais, da alma e da nação, da família e de Deus é, para grande parte da ideologia dominante, uma indicação de comportamento fascista. O problema estará com Trump ou estará com essa ideologia contra a qual ele se insurge?¹.

Foi este o artigo que granjeou simpatias de Olavo de Carvalho, o guru dos Bolsonaros, para se aproximar de Araújo. Em apenas um ano essa nova orientação tem funcionado como uma dança na qual a música parece não acompanhá-la, mas o dançarino insiste em não sair da pista, apesar de não saber ao certo o próximo passo. Tentaram acompanhar várias melodias: a mudança da Embaixada de Tel Aviv para Jerusalém, o afastamento das relações Brasil-China, a saída do Estado Brasileiro do Pacto Global de Migrações, o pedido brasileiro de retirada do termo de gênero das resoluções da ONU, uma possível invasão da Venezuela e o voto na ONU a favor do embargo à Cuba. O descompasso nesse baile e a ideologia que norteia essas tentativas e as potenciais consequências nefastas para as exportações brasileiras para os países árabes e para a China.

Nessa linha, destacam-se as declarações do presidente contra a chapa de oposição peronista - Alberto Fernández e Cristina Kirchner - nas eleições argentinas e a ausência das tradicionais congratulações aos vencedores da disputa.

A gestão de Ernesto Araújo à frente do Itamaraty destoa de tudo que já se viu na política externa do Brasil. Em sintonia com o presidente Jair Bolsonaro, ele é integrante de uma ala neoconservadora que causa risos e espantos dentro e fora do país. Porém, o que parecia ser uma agenda chamada antiglobalista emerge cada vez mais como um para-raios para se elidir debates.

1 ARAÚJO, Ernesto Henrique Fraga. Trump e o Ocidente. Cadernos de Política Exterior, Brasília, v.3, n.6, p. 323-358, dez. 2017. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/CADERNOS-DO-IPRI-N-6.pdf>. Acesso em: 11 fev 2021.

Na realidade, quem controla a política externa é a ala ultraliberal comandada pelo ministro da Economia, Paulo Guedes.

Assim, o Estado brasileiro, com muito barulho, pediu para integrar um dos pilares da globalização liberal: a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e anunciou – via Mercosul – um acordo de livre-comércio com a União Europeia.

Há no acordo um capítulo inteiro sobre direitos ambientais e trabalhistas com referências a normas de um conjunto de organizações multilaterais, todos profundamente desprezados por Trump, líder do que seria o anunciado “pan-nacionalismo ocidental”. Assim, um dia o chanceler afirma que “o aquecimento global é uma trama globalista” e o ministro do Gabinete de Segurança Institucional, general Augusto Heleno, reforça o argumento ao mandar os europeus “procurarem a sua turma”². Em outro dia, Araújo anuncia com orgulho um acordo com muitas referências ao Acordo de Paris e outras normas negociadas internacionalmente que tentam dar uma resposta multilateral ao aquecimento global e demais problemas ambientais. O acordo faz várias referências a trabalho infantil, que também destoa bastante das declarações do próprio presidente a respeito desse assunto. Obviamente os europeus não iam deixar de lado uma oportunidade de fechar um acordo com governos no Brasil e na Argentina que abrem mão da defesa da sua manufatura e soberania para implementar políticas industriais tecnológicas. Aliás, para que indústria? E políticas industriais tecnológicas? O mercado resolve, é só abrir para o mundo desenvolvido. E, além de não atrapalhar, cada vez que a pauta liberal avança, há um ganho político que fortalece Bolsonaro e o estimula a continuar com a retórica e sua prática obscurantista, como indicar seu filho para a embaixada dos EUA.

É uma política externa marcada por ziguezagues e recuos. Os ataques iniciais à China culminaram com pedidos de desculpas quase suplicantes de Bolsonaro ao presidente Xi Jinping durante a Cúpula dos BRICS, realizada em Brasília em 2019. O extremista brasileiro tinha tacitamente se oferecido para realizar duas tarefas capitais para o governo de Donald Trump: derrubar o governo Maduro e conter a influência da China na América do Sul. Voltemos mais uma vez à pergunta inicial: qual o lugar do Brasil no mundo sob Bolsonaro? Lamentavelmente é o lugar de ativos baratos, a serem arrematados na bacia das almas, é o lugar da mão de obra barata à espera de indústrias de baixa tecnologia e é o lugar secundário em termos de grandes articulações.

2 BULLA, Beatriz; FROUFE, Célia. ‘Vão procurar sua turma’, diz Heleno a países sobre desmatamento no Brasil. O Estado de São Paulo. São Paulo, 22 jun. 2019. Disponível em: <https://sustentabilidade.estadao.com.br/noticias/geral,para-helena-alemanha-quer-preservar-florestas-brasileiras-agora-para-explora-las-depois,70002891331>. Acesso em: 21 fev. 2021.

Este livro

O livro é fruto de trabalhos desenvolvidos ao longo do ano de 2019 no âmbito do Observatório da Política Externa e da Inserção Internacional do Brasil (OPEB), iniciativa que reuniu alunos, alunas e docentes do Bacharelado em Relações Internacionais da UFABC, colaboradores externos, e que contou com a participação de personalidades importantes ligadas ao tema, como os ex-ministros Celso Amorim e Rubens Ricuperro, o pesquisador indiano Vijai Prashad, o ex-representante brasileiro na Unasul e técnico do Ipea Pedro Barros, a professora Monica Hirst, da Universidade Nacional de Quilmes, da Argentina, e o ex-presidente da Petrobrás, José Sérgio Gabrielli de Azevedo. O projeto surgiu a partir da experiência com o Grupo de Reflexão sobre Relações Internacionais (GR-RI), criado em 2012 por profissionais, acadêmicos e integrantes de várias organizações sociais³. A iniciativa ainda contou com apoio da Fundação Friedrich Ebert (FES)-Brasil, que já havia estabelecido parceria com a UFABC na organização da Conferência Nacional sobre Política Externa, em 2013.

O OPEB buscou mobilizar alunos e professores para um trabalho permanente de análise de conjuntura, com encontros regulares e subgrupos de trabalho a respeito dos principais tópicos da Política Externa do Brasil. Uma das características desse trabalho foi a realização de conferências mensais abertas ao público externo e transmitidos ao vivo pela internet. As gravações em formato vídeo e podcast estão disponíveis no site do OPEB⁴. Os relatórios produzidos pelos 10 Grupos de Trabalho temáticos (Brasil e América Latina, Brasil-EUA, Brasil-China, Brasil-África, Brasil-Oriente Médio, Direitos Humanos e Migração, Meio Ambiente e Mudança Climática, Política Defesa e Comércio Internacional) foram transformados em artigos e depois em capítulos para comporem este livro.

O processo de escrita coletivo feita pelos Grupos de Trabalho - cada um contando com um professor como coordenador e 2 ou 5 alunos da graduação - foi a base da existência do projeto de extensão da UFABC. A primeira versão do texto, antes de ser publicada no site e divulgada nas redes sociais, foi debatido nas reuniões gerais do OPEB que aconteciam quinzenalmente, reunindo todos os integrantes – cerca de 40 participantes estiveram presentes em cada sessão. Alguns grupos produziram mais de um texto ao longo do

³ Vários professores da UFABC foram membros-fundadores e/ou integrantes do GR-RI (<https://blogbrasilnomundo.wordpress.com/about/>), entre os quais o coordenador do Observatório proposto. A Conferência resultou na publicação de MARINGONI, Gilberto; SCHUTTE, Giorgio Romano; BERRON, Gonzalo. (Org.). 2003-2013: uma nova política externa. EdUFABC: Santo André, 2014.

⁴ www.opeb.org

ano, outros apenas seguiram acompanhando o desdobramento dos temas e assuntos, desenvolvendo uma nova versão do texto, mais profunda e detalhada, que também foi apresentada e debatida com o coletivo para ser incorporada ao livro.

Consideramos que a experiência de debate e elaboração coletiva dos capítulos tenha sido um dos principais méritos deste livro, dado que vivemos tempos que a Universidade, cada vez mais compartimentalizada e individualizada, coloca em concorrência os trabalhos dos pesquisadores, docentes e discentes. Além do fato de que pretendeu-se usar uma linguagem e um método de observação de fatos da cena política que permitem a popularização do saber e do conhecimento produzido na academia, fazendo essa produção alcançar um público mais amplo: em especial para aqueles interessados em política e conjuntura. Dada o marco de inflexão que a política externa do governo Bolsonaro apresentou neste primeiro ano certamente este livro será uma contribuição para futuros estudos e análises que poderão ser realizadas.

O livro se divide em duas partes (I - Temas de Política Externa e II - Relações bilaterais e regionais), totalizando quatorze capítulos. Todos os textos tiveram como objetivo apresentar um panorama descritivo e crítico do que foi o primeiro ano da política externa do governo Bolsonaro no seu respectivo tema. A primeira parte está subdividida em quatro: Comércio, Meio Ambiente, Direitos Humanos e, Forças Armadas, Defesa e Petróleo. Na parte de comércio começamos com três textos. O primeiro capítulo, “A política de comércio internacional no primeiro ano de governo Bolsonaro em um contexto de alinhamento aos Estados Unidos”, busca entender as implicações e os interesses por trás do anúncio do governo brasileiro sobre o abandono do tratamento especial e diferenciado da OMC. O enquadramento feito visa entender essa posição no panorama de disputa política internacional entre Estados Unidos e China, especialmente as críticas daquele em relação ao multilateralismo no sistema de comércio. Enfatiza-se como o governo Bolsonaro se alinhou aos Estados Unidos, e joga luz ao fato de que esse quadro estava atrelado às reformas políticas no âmbito doméstico. O segundo capítulo, “O Acordo Mercosul-União Europeia”, faz uma análise do que foi negociado entre os dois blocos, considerando que se chegou a um entendimento do acordo justamente no primeiro ano do governo Bolsonaro, após vinte anos de tratativas. A análise do próprio acordo e da tramitação para a sua ratificação mostram as contradições inerentes e deliberadas do governo para vários grupos ao mesmo tempo. No terceiro capítulo, “Subordinação pela adesão: o pleito do Brasil a membro da OCDE”, visou-se entender o pedido de membresia do Brasil ao chamado “grupo dos ricos”,

problematizando as implicações para as políticas de investimento e comércio. Lembra-se que o Brasil já tinha o status de “*key partner*” (parceiro-chave).

As duas subpartes seguintes contam com um capítulo cada uma. Assim, o quarto capítulo, sobre Meio Ambiente, “De referência a pária. A tragédia da diplomacia ambiental no governo Bolsonaro”, trata da grande envergadura na posição do Estado brasileiro na questão da preservação ambiental, da mudança do clima e da participação da sociedade civil desde os anos 1980 até chegar em 2019. Atenta-se para o fato de que a defesa do meio-ambiente se transformou em elogio à devastação em nome da mineração e do agronegócio, somado ao negacionismo pré-iluminista sobre a mudança climática e ao fechamento de instâncias democráticas de diálogo com a sociedade civil, especialmente, com os indígenas. O capítulo seguinte, sobre Direitos Humanos, intitula-se “Desconstrução dos direitos humanos na política externa brasileira”, e descreve sobre o ineditismo de o país ter um presidente com trajetória de incitação à violência, à discriminação de grupos vulneráveis e de apoio a notórios torturadores. Chama atenção que a desconstrução dos Direitos Humanos na política externa macula progressivamente três décadas de avanços diplomáticos e de adoção de mecanismos multilaterais pelo país.

A última subparte, sobre Forças Armadas, Defesa e Petróleo, conta com dois capítulos. O primeiro, chama-se “Forças Armadas e Política Externa” e analisa o novo papel político desempenhado pelas Forças Armadas e suas implicações para o processo democrático. Segundo os autores, a partir do golpe de 2016, o setor castrense retorna explicitamente para o centro dos eventos políticos no Brasil, deixando de atuar apenas nos bastidores. O último capítulo desta primeira parte do livro, trata da política de abertura do pré-sal para as empresas multinacionais. Mostra de forma clara a continuidade do governo Bolsonaro com a política do governo Temer. Analisa-se em particular a política de desverticalização da Petrobras e o processo acelerado de leilões das reservas, estimulando e facilitando a entrada dos oligopólios internacionais no mercado brasileiro.

A segunda parte do livro se divide em cinco subpartes: Estados Unidos, América Latina, África, Oriente Médio e China. O capítulo “Nacionalismo às avessas” busca reconstruir os principais pontos que foram tratados na viagem do Presidente e de sua equipe aos Estados Unidos em março de 2019. Tratando de quatro eixos: o pleito do Brasil à OCDE, o acordo de Salvaguardas Tecnológicas, a invasão da Venezuela e a visita à CIA. Os autores defendem que o Estado brasileiro adotou uma posição de subordinação passiva explícita ao imperialismo, que está contida nos discursos e formulações do Ministro Ernesto Araújo, especialmente, de um ocidente cristão, baseada na família, fé e Deus, que se contrapõe ao globalismo.

A seção dedicada à América Latina é um pouco maior, e tem três capítulos. No primeiro, “Brasil e América Latina, os labirintos da integração”, examinam-se os retrocessos da diplomacia brasileira nas relações com os países vizinhos. Para os pesquisadores, Bolsonaro visa destruir uma delicada construção histórica, produzida a duras penas ao longo de dois séculos. Liderando uma política externa fincada em marcos ideológicos tidos como irrealistas, o atual governo buscaria realizar uma mudança de rumos, voltando a se colocar de forma acrítica como extensão do Departamento de Estado dos Estados Unidos. No capítulo seguinte, “Argentina e a queda de Macri”, recupera-se o processo da eleição de Alberto Fernández, de centro-esquerda, que levou Bolsonaro a uma posição agressiva e gratuita contra o país vizinho, reacendendo a desconfiança mútua que perpassou a história dos dois países até 1979. No último capítulo dessa parte, “Venezuela, o novo espantinho”, relata que depois de o governo Michel Temer (2016-18) tentar isolar o vizinho, expulsando-o do Mercosul, Bolsonaro assumiu retórica mais agressiva e se somou ao governo dos Estados Unidos em uma tentativa de invasão do país. O fracasso da tentativa evidenciou a irresponsabilidade da iniciativa.

O décimo segundo capítulo, “O realinhamento brasileiro e o fim da África estratégica”, analisa as mudanças da política externa brasileira para o continente africano que ocorreram entre os governos de Luiz Inácio Lula da Silva e de Jair Bolsonaro. Para uma compreensão de aspectos específicos da relação entre o Brasil e o continente africano são abordadas as dimensões históricas, políticas, econômicas e culturais.

O capítulo seguinte, décimo terceiro, “Uma nova prioridade na política externa para o Oriente Médio: Israel” evidencia que houve uma mudança radical e concreta da política externa brasileira, que rompeu com a tradição estabelecida ao longo dos vários governos, desde 1948, de defesa de dois Estados, mantendo boas relações com ambos os lados. Os vários fatores que explicam essa ruptura são explorados, dando destaque para o fator religioso (a base evangélica do bolsonarismo), a postura do governo Trump e a própria atuação do governo.

E no último capítulo, “Relações Brasil-China no governo Bolsonaro: da ideologia ao pragmatismo”, aborda-se o fato de que a China se tornou, na década de 2000, o maior parceiro comercial do Brasil e tem um peso cada vez maior nos financiamentos e nos investimentos produtivos internacionais. Apesar disso, desde a campanha eleitoral em 2018, Bolsonaro manteve um discurso de alinhamento com os EUA e um tom crítico à China. Isso gera uma incoerência proposital na política do governo, uma vez que grupos articulados, em particular o agronegócio, têm grandes interesses em manter uma boa relação com a China, o que leva ao pragmatismo.

Com esse leque de temas e divisão de capítulos, o livro traz para o leitor uma reconstituição da política externa e da inserção internacional brasileira no primeiro ano do governo Bolsonaro. Apesar de haver uma convergência muito grande dos integrantes do grupo de que se tratou de uma grande inflexão na posição do Estado brasileiro em relação à América do Sul, ao multilateralismo, etc., há também tons e análises distintas sobre a caracterização do governo (extrema-direita, conservador ou neofascista), sobre a política externa em si fala-se em alinhamento com os Estados Unidos, aliança com o governo Trump e com Israel, subordinação ao imperialismo, etc. Não foi nosso objetivo minimizar a pluralidade e divergências internas. Isso porque a intenção era conseguir fazer relatos e acompanhamentos sistemáticos de cada um dos temas e áreas, mantendo a pluralidade de análises e explicações sobre os objetivos e interesses por trás de cada ação ou orientação que o governo adotou. Tendo em vista também que não houve distanciamento temporal e o governo ainda estava em curso, buscou-se cuidadosamente, não fazer afirmações taxativas ou estanques.

Referências Bibliográficas

ARAÚJO, Ernesto Henrique Fraga. Trump e o Ocidente. **Cadernos de Política Exterior**, Brasília, v.3, n.6, p. 323-358, dez. 2017. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/CADERNOS-DO-IPRI-N-6.pdf>. Acesso em: 11 fev 2021.

BULLA, Beatriz; FROUFE, Célia. ‘Vão procurar sua turma’, diz Heleno a países sobre desmatamento no Brasil. **O Estado de São Paulo**. São Paulo, 22 jun. 2019. Disponível em: <https://sustentabilidade.estadao.com.br/noticias/geral,para-helena-alemanha-quer-preservar-florestas-brasileiras-agora-para-explora-las-depois,70002891331>. Acesso em: 21 fev. 2021.

MARINGONI, Gilberto; SCHUTTE, Giorgio Romano; BERRON, Gonzalo. (Org.). **2003-2013: uma nova política externa**. Santo André: EdUFABC, 2014.

PARTE I – TEMAS DA POLÍTICA EXTERNA

COMÉRCIO

1. A POLÍTICA DE COMÉRCIO INTERNACIONAL DO BRASIL NO PRIMEIRO ANO DE GOVERNO BOLSONARO EM UM CONTEXTO DE ALINHAMENTO AOS ESTADOS UNIDOS

Lucas Taschetto

Matheus Ligeiro Dias

Vito Villar

Eixo tradicional da política externa brasileira, com a participação ativa do país nas negociações multilaterais de comércio desde o fim da Segunda Guerra Mundial, a política de comércio internacional passou por reorientações com a posse de Jair Bolsonaro e a estruturação da sua equipe de governo. A marca maior até então tem sido a busca de um alinhamento aos interesses e posições dos Estados Unidos no comércio internacional, que conduziu o Brasil em um primeiro momento a anunciar que abriria mão do tratamento especial e diferenciado na Organização Mundial do Comércio (OMC).

As decisões do governo brasileiro reagem, de um lado, a um contexto internacional no qual os Estados Unidos pressionavam por reformas no multilateralismo comercial e reagiam à ascensão econômica, política e tecnológica da China com uma arsenal de medidas unilaterais; e, de outro, a um contexto doméstico que preconiza uma série de reformas liberais e de abertura do mercado doméstico focada em relações Norte-Sul. Sob a administração Trump, os Estados Unidos têm se valido de ordens executivas, pressões diplomáticas e medidas jurídicas a partir do *Trade Expansion Act*, de 1962, e do *Trade Act*, de 1974, medidas vistas deliberadamente como instrumentos legítimos para alterar os arranjos existentes e empurrar parceiros para a mesa de negociações.¹ Ao mesmo tempo, o novo governo

¹ SLOBODIAN, Quinn. You Live in Robert Lighthizer's World Now. *Foreign Policy*, 06 ago. 2018. Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2018/08/06/you-live-in-robert-lighthizers-world-now-trump-trade/>. Acesso em: 21 fev. 2021.

brasileiro, com um Ministério da Economia que absorve o antigo Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, e disputa competência em matéria de negociações de comércio com o Ministério das Relações Exteriores, busca na assinatura de acordos de comércio, na consolidação de compromissos multilaterais ofensivos e no ingresso à OCDE elementos indutores das reformas domésticas buscadas.

Assim, para buscar compor o quadro do início do governo Bolsonaro quanto à política de comércio internacional, o trabalho considerará a institucionalização do tratamento especial e diferenciado no sistema multilateral de comércio, as demandas da administração Trump por amplas reformas na Organização Mundial do Comércio, e a guerra comercial e disputa tecnológica entre os Estados Unidos e a China. Por fim, no contexto internacional pautado pelas políticas norte-americanas, serão apresentados elementos da política de comércio internacional do Brasil em alinhamento às posições do Estados Unidos.

Tratamento especial e diferenciado: flexibilidades para os países em desenvolvimento no multilateralismo comercial

Os Acordos da OMC contêm disposições especiais que concedem aos países em desenvolvimento direitos especiais ao mesmo tempo em que permitem aos países desenvolvidos a possibilidade de tratar os países em desenvolvimento de maneira mais favorável do que outros membros da Organização. Existem atualmente três grandes dimensões do “tratamento especial e diferenciado” (TED) na OMC²: acesso preferencial para os países em desenvolvimento aos mercados dos países desenvolvidos; promessas de países desenvolvidos de fornecer assistência técnica a economias de baixa renda para ajudá-las a implementar regras multilaterais; prazos mais longos para a implementação dos compromissos e isenções de certas regras da OMC, algumas transitórias e outras permanentes³.

2 HOEKMAN, Bernard; MICHALOPOULOS, Constantine; WINTERS, Alan. Special and Differential Treatment for Developing Countries Towards a New Approach in the WTO. **World Bank**, Washington, 04 abr. 2003. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/1505/855742313096582ba53c7ed8249332788eae.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2021.

3 As disposições de “tratamento especial e diferenciado” abrem espaço para flexibilidades ou direitos especiais, conforme previsto em vários acordos e decisões da OMC, além de cooperação técnica e treinamento de agentes governamentais de países em desenvolvimento. Mais especificamente, tais provisões incluem, por exemplo, períodos de tempo mais longos para a implementação de acordos e compromissos; medidas para aumentar as oportunidades de comércio para os países em desenvolvimento; disposições que obrigam todos os membros da OMC a salvaguardar os interesses comerciais dos países em desenvolvimento; apoio para ajudar os países em desenvolvimento a desenvolver capacidade técnica relativa à OMC, no contexto de disputas no Sistema de Solução de Controvérsias e implementação de normas técnicas; e disposições relacionadas com os membros

Para ajudar os Membros em desenvolvimento a se beneficiarem do sistema multilateral de comércio, os conceitos de “menos do que reciprocidade total” e “não-reciprocidade” emergiram gradualmente durante a década de 1960. Os países em desenvolvimento foram originalmente habilitados a um “tratamento especial e diferenciado” no sistema do GATT a partir da decisão de estabelecer a Parte IV, sobre comércio e desenvolvimento, em 1965. O nascimento da UNCTAD, o crescente número de estados recém independentes após processos de descolonização na África, Ásia e Caribe, a Guerra Fria e o sucesso dos países em desenvolvimento em colocar suas questões no centro do GATT contribuíram para esse movimento⁴. Embora destinada a promover o desenvolvimento e os interesses dos países em desenvolvimento no sistema de comércio, a Parte IV nunca foi mais do que um conjunto de princípios e objetivos, em torno de “melhores esforços”, sem força jurídica.

Posteriormente, ao final da Rodada Tóquio, em 1979, foi acordada a Cláusula de Habilitação (“*Enabling Clause*”), tornando o tratamento especial e diferenciado em um elemento central do sistema de comércio. A Cláusula proporcionou uma base legal permanente para as preferências comerciais concedidas sob os programas de Sistema Geral de Preferências, para as provisões de TED sob os acordos do GATT, para certos aspectos de acordos preferenciais regionais ou globais entre países em desenvolvimento, e para tratamento especial para países menos desenvolvidos. Esses direitos foram incorporados à OMC e sua importância como parte integral dos acordos da Organização foi reforçada pela Declaração Ministerial de Doha.

Administração Trump e demandas por reformas na Organização Mundial do Comércio

No âmbito de um conjunto de insatisfações sobretudo em relação ao processo de tomada de decisões e ao sistema de solução de controvérsias da OMC, intensificadas sob a administração Trump, em comunicação ao Conselho Geral, em fevereiro de 2019, os Estados Unidos atacaram as

dos países menos desenvolvidos (PMDs). Para exemplos de disposições de tratamento especial e diferenciado, ver: ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (OMC). Examples of provisions for differential and more favourable treatment of developing countries. **World Trade Organization**, 2021. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/teccop_e/s_and_d_eg_e.htm. Acesso em: 21 fev. 2021.

4 KECK, Alexander; LOW, Patrick. Special and differential treatment in the WTO: Why, when and how? World Trade Organization. WTO Staff Working Paper, Economic Research and Statistics Division, mai. 2004. **World Trade Organization** (WTO), Geneva. Disponível em: https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd200403_e.doc. Acesso em: 21 fev. 2021.

flexibilidades de tratamento especial e diferenciado⁵. Para os mesmos, a OMC estaria presa em uma construção simplista e supostamente ultrapassada da divisão Norte-Sul, países desenvolvidos e em desenvolvimento, que não refletiria os diferentes indicadores econômicos, sociais e comerciais entre os autodeclarados países em desenvolvimento desde 1995. Questiona-se, assim, a possibilidade de autodeclaração, com a ausência de critérios ou de um processo para determinar o status de desenvolvimento e o estabelecimento de gradações entre os Membros em desenvolvimento, com uma exceção – os países menos desenvolvidos.

A elaboração de uma proposta de critérios está em um documento subsequente circulado pela delegação norte-americana⁶. Nela, os Estados Unidos propõem categorias de Membros que não poderiam desfrutar do tratamento especial e diferenciado nas negociações atuais e futuras da OMC: Membros da OMC que são Membros da OCDE ou que iniciaram o processo de adesão à OCDE; Membros da OMC que sejam países-membro do G20; Membros da OMC que sejam classificados como país de “alta renda” pelo Banco Mundial; ou Membros da OMC que representam não menos do que 0,5% do comércio mundial de mercadorias (importações e exportações).

A proposta dos EUA, que afastaria do TED uma série de países em desenvolvimento, gera uma reação imediata. África do Sul, China, Índia e outros Membros – aqui não incluído o Brasil – surgem com uma contra-narrativa ainda em fevereiro⁷. A partir de uma ampla gama de indicadores⁸, dada prioridade aos indicadores per capita para avaliar o nível de desenvolvimento de um país, os países apontam a persistência de uma grande diferença de desenvolvimento entre os países em desenvolvimento e os países desenvolvidos da OMC. Não

5 ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (OMC). An Undifferentiated WTO: Self-Declared Development Status Risks Institutional Irrelevance. Communication from the United States. **World Trade Organization**. 15 jan. 2019a. Disponível em: <https://www.tralac.org/news/article/13839-an-undifferentiated-wto-self-declared-development-status-risks-institutional-irrelevance.html>. Acesso em: 21 fev. 2021.

6 Idem. Draft General Council Decision: Procedures to Strengthen the Negotiating Function of the WTO. **World Trade Organization**, WT/GC/W/764, 15 fev. 2019b. Disponível em: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?CatalogueIdList=251580. Acesso em: 21 fev. 2021.

7 Idem. **The Continued Relevance of Special and Differential Treatment in Favour of Developing Members to Promote Development and Ensure Inclusiveness**. Communication from China, India, South Africa and the Bolivarian Republic of Venezuela, Lao People's Democratic Republic, Plurinational State of Bolivia, Kenya, Cuba, Central African Republic and Pakistan. WT/GC/W/765/Rev.2, 26 fev. 2019c. Disponível em: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=251955&CurrentCatalogueIdIndex=0&FullTextHash=371857150&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True. Acesso em: 21 fev. 2021.

8 Níveis de desenvolvimento econômico, estrutura industrial e competitividade, como o PIB per capita, níveis de pobreza, níveis de desnutrição, produção e emprego no setor agrícola, comércio de serviços, recebimento de direitos de propriedade intelectual, participação no comércio de valor agregado sob as cadeias globais de valor, uso de energia per capita, infraestrutura financeira, capacidade de pesquisa e desenvolvimento, lucros das empresas e uma série de restrições institucionais e de capacidade, entre outras coisas.

só as antigas divisões não teriam sido substancialmente superadas, mas até mesmo aumentaram em algumas áreas, enquanto novas divisões se tornariam mais pronunciadas, como nas áreas digital e tecnológica. Ao mesmo tempo, para os Membros signatários do documento, a abordagem de autodeclaração teria provado ser a mais apropriada para a OMC, prática que teria permitido aos Membros em desenvolvimento o cumprimento gradual das disciplinas do GATT/OMC e a integração no sistema multilateral de comércio com um grau negociado de espaço político.

A proposta dos EUA aponta para a transformação do TED de um direito incondicional dado pelos tratados constitutivos da Organização a países em desenvolvimento em face das suas necessidades de melhorar as condições de vida de suas populações em uma concessão dada a determinados países somente sob condições e que poderia ser também limitada no tempo. Como consequência, o ônus da prova e a necessidade de fornecer evidências estariam com o país em desenvolvimento ou menos desenvolvido que teria que demonstrar a necessidade de tratamento especial e diferenciado. Eventualmente, mesmo a comprovação da necessidade não seria mais garantia da obtenção deste tratamento. Nesse contexto, alcançar qualquer flexibilidade dependeria do julgamento e da boa vontade dos outros parceiros da Organização, de modo que um Membro com pouca capacidade de negociação política pode ser severamente desfavorecido. Assim, invariavelmente, a aplicação do tratamento especial e diferenciado seria muito reduzida, a partir de uma dinâmica casuística, feita individualmente, provisão a provisão, setor por setor.⁹

Guerra comercial e disputa tecnológica entre EUA e China

As posições dos Estados Unidos na OMC se inserem em um contexto no qual as tensões comerciais com a China continuam a escalar. Em junho de 2019, a administração Trump anunciou a imposição de tarifas de 25% sobre um montante de exportações chinesas no valor de US\$ 50 bilhões. A China reagiu com a imposição de tarifas visando o coração dos setores agrícola e industrial norte-americanos, o que levou à ameaça de Trump de considerar a extensão do aumento das tarifas a um montante adicional de US\$ 200 bilhões de exportações da China¹⁰. Em documento sobre as consultas econômicas

⁹ SOUTH CENTRE. **Why the US Proposal (WT/GC/W/764) Will Affect All Developing Countries and Undermine The Multilateral System**, 22 fev. 2019. Disponível em: https://www.southcentre.int/wp-content/uploads/2019/02/Systemic-implications-of-US-proposal-22-Feb2019-final_EN.pdf. Acesso em: 21 fev. 2021.

¹⁰ WYNE, Ali. *The Security Risks of a Trade War With China. Why the U.S. Should be Wary of Economic Decoupling*. **Foreign Affairs**, 06 ago. 2018. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2018-08-06/security->

e comerciais bilaterais com os EUA, a China aponta as medidas norte-americanas, incluindo as investigações sob a Seção 232 do *Trade Expansion Act*, de 1962, e as Seções 201 e 301 do *Trade Act*, de 1974, como unilaterais e protecionistas, destinadas a coagir outros países a aceitarem suas demandas¹¹.

Não obstante as frequentes menções e o incomodo do presidente norte-americano quanto ao tamanho do déficit comercial com a China, o núcleo da ameaça chinesa é a perda da vantagem norte-americana em tecnologia. Em medidas recentes, o governo dos EUA barrou companhias norte-americanas e agências governamentais de comprar equipamentos ou serviços de telecomunicação da Huawei. Foi assinada uma ampla ordem executiva restringindo qualquer transação de produtos ou serviços de tecnologia de informação e comunicação (ICT) ligados a um “adversário estrangeiro” entendido como colocando um “risco inaceitável à segurança nacional dos Estados Unidos”¹²; enquanto o Departamento de Comércio colocou a Huawei e duas afiliadas na sua *Entity List*¹³, uma designação que exige que empresas norte-americanas e companhias estrangeiras vendendo produtos que contenham componentes norte-americanos adquiram uma licença do governo dos EUA antes de comerciar com uma empresa colocada na lista. Para Lim e Ferguson, esses movimentos representam passos em direção ao “desacoplamento” das duas economias, desembaraçando as cadeias de suprimento interligadas e as relações comerciais que tornaram as economias dos EUA e da China tão profundamente interdependentes nas últimas duas décadas¹⁴.

Nesse contexto de cortina de ferro digital¹⁵, a disputa entre EUA e China coloca os demais estados em uma posição de pressão, enquanto as duas potências tecnológicas competem para atrair outras economias para

risks-trade-war-china. Acesso em: 21 fev. 2021.

11 REPÚBLICA POPULAR DA CHINA. **China's Position on the China-US Economic and Trade Consultations**. The State Council Information Office of The People's Republic of China., Jun. 2019. Disponível em: <http://www.xinhuanet.com/english/download/20190602fulltext.doc>. Acesso em: 21 fev. 2021.

12 ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **Executive Order on Securing the Information and Communications Technology and Services Supply Chain**, 15 mai. 2019. Disponível em: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/presidential-actions/executive-order-securing-information-communications-technology-services-supply-chain/>. Acesso em 21 fev. 2021.

13 Idem. **Addition of Entities to the Entity List**. Department of Commerce – Bureau of Industry and Security. 16 mai. 2019. Disponível em: <https://s3.amazonaws.com/public-inspection.federalregister.gov/2019-10616.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2021.

14 LIM, Darren; FERGUSON, Victor. Huawei and the decoupling dilemma. **The Interpreter**, 28 mai. 2019. Disponível em: <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/huawei-and-decoupling-dilemma>. Acesso em: 21 fev. 2021.

15 CULPAN, Tim. U.S.-China Tech Cold War Will Force Nations to Choose Sides. **Bloomberg**, 25 mai. 2019. Disponível em: <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2019-05-26/u-s-china-tech-cold-war-will-force-nations-to-choose-sides>. Acesso em: 21 fev. 2021.

seus próprios sistemas. São aplicadas pressões políticas ou econômicas diretas para obrigar os estados a assumirem compromissos firmes entre os domínios da política comercial, científica e de defesa¹⁶. Particularmente, a ação global do governo norte-americano ganha força. Ainda em 2018, Austrália e Nova Zelândia proibiram a Huawei de fornecer equipamentos 5G, seguidos da decisão do Japão de banir os equipamentos da Huawei dos contratos do governo, e das principais empresas de telecomunicações do país anunciarem que fariam o mesmo. Enquanto Canadá, Noruega e Reino Unido realizam revisões de segurança da tecnologia 5G da Huawei, França, Alemanha e Polônia consideram proibições próprias. De outro lado, algumas das principais empresas de telecomunicação ocidentais anunciaram planos para limitar ou excluir a Huawei de suas redes 5G¹⁷.

Líder no uso de smartphones entre os países emergentes, o Brasil deve começar a trocar o sistema 4G pelo 5G apenas a partir de 2021. Em visita à China e perguntado sobre a disputa entre Estados Unidos e China, o vice-presidente Hamilton Mourão asseverou a necessidade de garantir flexibilidade por parte do Brasil, em especial sobre questões de tecnologia e inovação¹⁸. A Huawei já tem ampla presença nas redes 2G, 3G, 4G e 4,5G no país. Segundo os presidentes da Claro, José Félix, e da Oi, Eurico Teles, o setor de telecomunicações viveria um ‘inferno’ se o governo brasileiro decidir adotar um alinhamento à política dos Estados Unidos na disputa com a China pela supremacia nas redes e infraestrutura 5G¹⁹.

Política de comércio internacional do Brasil e alinhamento aos EUA

Recentemente, o Brasil implementou mudanças substantivas em sua política de comércio e investimento. O país reconsiderou sua relação com a OMC e, sem deixá-la de lado, iniciou um intenso processo de negociação com países do Norte ao Sul. Como Estado Parte do Mercosul, o Brasil possui acordos comerciais restritos aos fluxos de bens com todos os países da América do Sul. Somente após 2016, com um acordo com o Peru, e mais

16 LIM, Darren. The US, China and ‘Technology War’. *Global Asia*, v.14, n.1, mar. 2019. Disponível em: http://www.globalasia.org/v14no1/cover/the-us-china-and-technology-war_darren-lim. Acesso em: 21 fev. 2021.

17 WILLIAMS, Robert. Is Huawei a Pawn in the Trade War? The Politics of the Global Tech Race. *Foreign Affairs*, 30 Jan. 2019. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2019-01-30/huawei-pawn-trade-war>. Acesso em: 21 fev. 2021.

18 DUARTE, Luiza. Brasil vê Huawei com bons olhos, diz Mourão durante visita à China. *Folha de São Paulo*, 21 mai. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/05/brasil-ve-huawei-com-bons-olhos-diz-mourao-durante-visita-a-china.shtml>. Acesso em: 21 fev. 2021.

19 GROSSMAN, Luís Osvaldo. Oi e Claro afirmam que Brasil não deve aderir à guerra dos EUA contra a Huawei. *Convergência Digital*, 21 mai. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2I9mVGt>. Acesso em: 21 fev. 2021.

tarde em 2018 com o Chile²⁰, começou a estender o escopo dos acordos para incluir outras questões²¹. Assim, os negociadores foram expostos a um âmbito temático expandido, incluindo acesso a mercados e padrões regulatórios em áreas de investimento, serviços, direitos de propriedade intelectual, comércio eletrônico, meio ambiente e cláusulas trabalhistas.

A nova presidência, sob Jair Bolsonaro, prometeu dar um passo além na liberalização do comércio para a negociação de acordos mais amplos de livre comércio como parte de um esforço para garantir oportunidades de acesso a mercados para bens e serviços brasileiros²². Em sua primeira visita oficial aos Estados Unidos, em uma tentativa de construir um estreito alinhamento com o país, Bolsonaro concordou em começar a renunciar ao TED nas negociações da OMC, em linha com a proposta norte-americana para a Organização²³. Posteriormente, em nota, o Ministério das Relações Exteriores esclareceu que, de fato, começaria a renunciar ao TED em negociações multilaterais, mas o anúncio não implicaria qualquer mudança ou redução das flexibilidades existentes em relação a certas regras dos Acordos da OMC em vigor, por exemplo, no Acordo sobre Salvaguardas, no Acordo sobre Agricultura, no Acordo TRIPS e no Acordo de Facilitação do Comércio²⁴.

Esse movimento representa um afastamento do Brasil das agendas comuns com seus parceiros BRICS nas negociações da OMC. A Índia convocou uma reunião ministerial da OMC de 16 países em desenvolvimento e 6 menos desenvolvidos em Nova Délhi, nos dias 13 e 14 de maio de 2019. Em uma declaração final, os países reafirmaram a proeminência da OMC como o fórum global para estabelecer regras comerciais e governança, o processo de tomada de decisão baseado no consenso e o TED como

20 Em 21 de novembro de 2018, Brasil e Chile assinaram um acordo bilateral de livre comércio que será incorporado ao Acordo de Complementação Econômica n. 35, assinada anteriormente entre o Chile e os Estados Partes do Mercosul. Sob o novo acordo, os dois países assumem compromissos em 24 áreas não tarifárias. É a primeira vez que o Brasil negocia em acordos bilaterais questões como comércio eletrônico, boas práticas regulatórias, cadeias de valor regionais e globais, além de comércio e gênero, meio ambiente e trabalho. No campo do comércio eletrônico – com um capítulo específico – e em outras áreas o acordo adotou como referencial a estrutura e a linguagem da Parceria Transpacífica (TPP).

21 Existem acordos ainda em negociação com o Canadá, Cingapura, Líbano, Tunísia, Associação Europeia de Livre Comércio e União Europeia.

22 BRASIL. Presidente (2019-: Jair Messias Bolsonaro). **Mensagem ao Congresso Nacional**. Brasília, 06 mai. 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2019/02/04/mensagem-presidencial>. Acesso em: 21 fev. 2021.

23 ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **Joint Statement from President Donald J. Trump and President Jair Bolsonaro**. Statements & Releases. 19 mar. 2019. Disponível em: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/joint-statement-president-donald-j-trump-president-jair-bolsonaro/>. Acesso em: 21 fev. 2021.

24 BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Tratamento Especial e Diferenciado e a OMC**. 01 abr. 2019. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canal_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/2019/tratamento-especial-e-diferenciado-e-a-omc. Acesso em: 21 fev. 2021.

uma das principais características definidoras do sistema multilateral de comércio e essencial para integrar o desenvolvimento ao comércio global²⁵. Juntamente com Argentina, Guatemala, Cazaquistão e Turquia, o Brasil não assinou o documento.

O alinhamento aos Estados Unidos e o consequente afastamento de posições da China e Índia na Organização também se refletem nas negociações de comércio eletrônico. Como apontado pelo atual Secretário de Comércio Exterior, Lucas Ferraz, além de um realinhamento do foco de negociações Sul-Sul para negociações Norte-Sul e uma abertura gradual do mercado aliado a reformas domésticas, o país teria agora também uma agenda ofensiva em comércio eletrônico e propriedade intelectual²⁶. Entre as quatro comunicações enviadas pela delegação brasileira após a Declaração Conjunta de Davos sobre Comércio Eletrônico (WT/L/1056), de 25 de janeiro de 2019, três trouxeram contribuições sobre uma vasta gama de questões sobre o comércio eletrônico. Em uma mudança de postura quanto à negociação de regras vinculantes sobre o assunto, o país abandona sua posição defensiva na regulação do comércio eletrônico e assume um papel dito de liderança nas negociações²⁷, em um crescente alinhamento com as propostas dos Estados Unidos²⁸.

Considerações finais

A decisão do Brasil de abrir mão unilateralmente do tratamento especial e diferenciado na OMC dá força às posições norte-americanas em Genebra e coloca pressão sobre outros países que se encaixam nas categorias propostas pelos EUA. Esse movimento obedece a uma leitura de supostas vantagens a partir do aprofundamento do alinhamento aos Estados Unidos, em um pacote de negociações centralizado no apoio norte-americano ao ingresso do Brasil na OCDE. Os argumentos para tanto partem em especial da sinalização positiva que o ingresso na OCDE daria aos investidores estrangeiros. Troca-

25 ÍNDIA. (Ministry of Commerce & Industry). **Outcome of the WTO Ministerial Meeting of Developing Countries: Working collectively to strengthening the WTO to promote development and inclusivity.** 14 mai. 2019. Disponível em: <http://pib.nic.in/PressReleaseDetailm.aspx?PRID=1571987>. Acesso em: 23 mai. 2019.

26 FERRAZ, Lucas. **Brazilian Government View: WTO reform priorities and new trade policy.** In: **Reforming the WTO: proposals for improving the governance of the multilateral trading system.** Seminário organizado pela International Chamber of Commerce (ICC) e a Confederação Nacional da Indústria (CNI). São Paulo, 02 abr. 2019.

27 KANTH, Ravi. **US and allies circulated proposals on e-com pluri-accord.** TWN Info Service on WTO and Trade issues. **Third World Network.** Genebra, 29 mar. 2019. Disponível em: <https://www.twon.my/title2/wto.info/2019/ti190315.htm>. Acesso em 04 mai. 2019.

28 ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. **Joint Statement on Electronic Commerce Initiative.** Communication from the United States. INF/ECOM/23. 26 abr. 20.

se medidas concretas por um esperado estímulo a investimentos estrangeiros no país. Mesma expectativa que justificava a pressão pela assinatura de tradicionais acordos bilaterais de investimento, que se veem confrontados hoje por evidências empíricas que cada vez mais apontam a ausência de correlação positiva entre tais tratados e o maior ingresso de investimento estrangeiro direto²⁹. O Brasil permaneceu durante toda a década de 2010 entre os principais receptores de IED em decorrência de seus ativos (alimentos e energia), seu mercado e sua relativa estabilidade institucional-jurídico.

A referida reorientação da política externa brasileira se estrutura em torno de um perfil que corresponde diretamente aos interesses que os Estados Unidos têm em suas relações comerciais bilaterais³⁰. À espera de uma vacilante reciprocidade norte-americana e em busca de um papel central como formulador das novas regras do comércio internacional, o país aprofunda a ênfase em negociações Norte-Sul e recorre inclusive a medidas unilaterais, com posições ofensivas mesmo em setores em que o país não é competitivo e com novas regras que restringem políticas de desenvolvimento e a regulação de objetivos de políticas públicas em setores fundamentais, como no caso do comércio eletrônico. Nesse cenário, os acordos e compromissos internacionais de comércio são utilizados também como instrumentos para acelerar reformas domésticas, consolidar mudanças regulatórias e, assim, restringir a capacidade regulatória do Estado em relação a futuras mudanças políticas.

Referências Bibliográficas

BONNITCHA, Jonathan. **Assessing the impacts of investment treaties**: Overview of the evidence. Winnipeg: IISD, 2017. Disponível em: <https://www.iisd.org/system/files/publications/assessing-impacts-investment-treaties.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2021

BRASIL. Presidente (2019-: Jair Messias Bolsonaro). **Mensagem ao Congresso Nacional**. Brasília, 06 mai. 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2019/02/04/mensagem-presidencial>. Acesso em: 21 fev. 2021.

29 Ver BONNITCHA, Jonathan. **Assessing the impacts of investment treaties**: Overview of the evidence. Winnipeg: IISD, 2017. Disponível em: <https://www.iisd.org/system/files/publications/assessing-impacts-investment-treaties.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2021; e YACKEE, Jason Webb. Do bilateral investment treaties promote foreign direct investment? Some hints from alternative evidence, **Virginia Journal of International Law**, v. 51, p.397-442, 2010–2011.

30 HOAGLAND, Isabelle. Trump-Bolsonaro talks yield geopolitical, trade ramifications for both sides. **Inside U.S. Trade**, 21 mar. 2019. Disponível em: <https://insidetrade.com/daily-news/trump-bolsonaro-talks-yield-geopolitical-trade-ramifications-both-sides>. Acesso em: 21 fev. 2021.

DUARTE, Luiza. Brasil vê Huawei com bons olhos, diz Mourão durante visita à China. **Folha de São Paulo**, 21 mai. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/05/brasil-ve-huawei-com-bons-olhos-diz-mourao-durante-visita-a-china.shtml>. Acesso em: 21 fev. 2021.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **Addition of Entities to the Entity List**. Department of Commerce – Bureau of Industry and Security. 16 mai. 2019. Disponível em: <https://s3.amazonaws.com/public-inspection.federalregister.gov/2019-10616.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2021.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **Executive Order on Securing the Information and Communications Technology and Services Supply Chain**, 15 mai. 2019. Disponível em: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/presidential-actions/executive-order-securing-information-communications-technology-services-supply-chain/>. Acesso em 21 fev. 2021.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **Joint Statement from President Donald J. Trump and President Jair Bolsonaro**. Statements & Releases. 19 mar. 2019. Disponível em: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/joint-statement-president-donald-j-trump-president-jair-bolsonaro/>. Acesso em: 21 fev. 2021.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Department of Commerce – Bureau of Industry and Security. **Addition of Entities to the Entity List**, 16 mai. 2019. Disponível em: <https://s3.amazonaws.com/public-inspection.federalregister.gov/2019-10616.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2021.

FERRAZ, Lucas. Brazilian Government View: WTO reform priorities and new trade policy. In: **Reforming the WTO: proposals for improving the governance of the multilateral trading system**. Seminário organizado pela International Chamber of Commerce (ICC) e a Confederação Nacional da Indústria (CNI). São Paulo, 02 abr. 2019.

GROSSMAN, Luís Osvaldo. Oi e Claro afirmam que Brasil não deve aderir à guerra dos EUA contra a Huawei. **Convergência Digital**, 21 mai. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2I9mVGt>. Acesso em: 21 fev. 2021.

HOAGLAND, Isabelle. Trump-Bolsonaro talks yield geopolitical, trade ramifications for both sides. **Inside U.S. Trade**, 21 mar. 2019. Disponível em: <https://insidetrade.com/daily-news/trump-bolsonaro-talks-yield-geopolitical-trade-ramifications-both-sides>. Acesso em: 21 fev. 2021.

HOEKMAN, Bernard; MICHALOPOULOS, Constantine; WINTERS, Alan. Special and Differential Treatment for Developing Countries Towards a New Approach in the WTO. **World Bank**, Washington, 04 abr. 2003. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/1505/855742313096582ba53c7ed8249332788eae.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2021.

ÍNDIA. (Ministry of Commerce & Industry). **Outcome of the WTO Ministerial Meeting of Developing Countries: Working collectively to strengthening the WTO to promote development and inclusivity**. 14 mai. 2019. Disponível em: <http://pib.nic.in/PressReleaseDetailm.aspx?PRID=1571987>. Acesso em: 23 mai. 2019.

KANTH, Ravi. US and allies circulated proposals on e-com pluri-accord. TWN Info Service on WTO and Trade issues. **Third World Network**. Genebra, 29 mar. 2019. Disponível em: <https://www.twn.my/title2/wto.info/2019/ti190315.htm>. Acesso em 04 mai. 2019.

KECK, Alexander; LOW, Patrick. Special and differential treatment in the WTO: Why, when and how? **World Trade Organization**. WTO Staff Working Paper, Economic Research and Statistics Division, mai. 2004. World Trade Organization (WTO), Geneva. Disponível em: https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd200403_e.doc. Acesso em: 21 fev. 2021.

LIM, Darren; FERGUSON, Victor. Huawei and the decoupling dilemma. **The Interpreter**, 28 mai. 2019. Disponível em: <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/huawei-and-decoupling-dilemma>. Acesso em: 21 fev. 2021.

LIM, Darren. The US, China and ‘Technology War’. **Global Asia**, v.14, n.1, mar. 2019. Disponível em: http://www.globalasia.org/v14no1/cover/the-us-china-and-technology-war_darren-lim. Acesso em: 21 fev. 2021.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. An Undifferentiated WTO: Self-Declared Development Status Risks Institutional Irrelevance. Communication from the United States. **World Trade Organization**. 15 jan. 2019a. Disponível em: <https://www.tralac.org/news/article/13839-an-undifferentiated-wto-self-declared-development-status-risks-institutional-irrelevance.html>. Acesso em: 21 fev. 2021.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. Draft General Council Decision: Procedures to Strengthen the Negotiating Function of the WTO. **World Trade Organization**, WT/GC/W/764, 15 fev. 2019b. Disponível em: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?CatalogueIdList=251580. Acesso em: 21 fev. 2021.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (OMC). Examples of provisions for differential and more favourable treatment of developing countries. **World Trade Organization**, 2021. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/teccop_e/s_and_d_eg_e.htm. Acesso em: 21 fev. 2021.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. **The Continued Relevance of Special and Differential Treatment in Favour of Developing Members to Promote Development and Ensure Inclusiveness**. Communication from China, India, South Africa and the Bolivarian Republic of Venezuela, Lao People’s Democratic Republic, Plurinational State of Bolivia, Kenya, Cuba, Central African Republic and Pakistan. WT/GC/W/765/Rev.2, 26 fev. 2019c. Disponível em: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=251955&CurrentCatalogueIdIndex=0&FullTextHash=371857150&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True. Acesso em: 21 fev. 2021.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. **Joint Statement on Electronic Commerce Initiative**. Communication from the United States. INF/ECOM/23. 26 abr. 2019 d.

REPÚBLICA POPULAR DA CHINA. **China's Position on the China-US Economic and Trade Consultations**. The State Council Information Office of The People's Republic of China., Jun. 2019. Disponível em: http://www.xinhuanet.com/english/2019-06/02/c_138110404.htm. Acesso em: 21 fev. 2021.

SLOBODIAN, Quinn. You Live in Robert Lighthizer's World Now. **Foreign Policy**, 06 ago. 2018. Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2018/08/06/you-live-in-robert-lighthizers-world-now-trump-trade/>. Acesso em: 21 fev. 2021.

SOUTH CENTRE. **Why the US Proposal (WT/GC/W/764) Will Affect All Developing Countries and Undermine The Multilateral System**, 22 fev. 2019. Disponível em: https://www.southcentre.int/wp-content/uploads/2019/02/Systemic-implications-of-US-proposal-22-Feb2019-final_EN.pdf. Acesso em: 21 fev. 2021.

WILLIAMS, Robert. Is Huawei a Pawn in the Trade War? The Politics of the Global Tech Race. **Foreign Affairs**, 30 Jan. 2019. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2019-01-30/huawei-pawn-trade-war>. Acesso em: 21 fev. 2021.

WYNE, Ali. The Security Risks of a Trade War With China. Why the U.S. Should be Wary of Economic Decoupling. **Foreign Affairs**, 06 ago. 2018. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2018-08-06/security-risks-trade-war-china>. Acesso em: 21 fev. 2021.

YACKEE, Jason Webb. Do bilateral investment treaties promote foreign direct investment? Some hints from alternative evidence, **Virginia Journal of International Law**, v. 51, p.397-442, 2010–2011.

2. ACORDO UNIÃO EUROPEIA – MERCOSUL: FALSAS PROMESSAS DE CRESCIMENTO E SUSTENTABILIDADE

Giorgio Romano Schutte

Em 28 de julho de 2019, houve o anúncio político da conclusão da fase de negociação do Acordo de Associação entre a União Europeia (28 países, incluindo ainda o Reino Unido) e o Mercosul. O acordo tem três pilares: econômico-comercial, político e cooperação. O primeiro pilar vai muito além de livre-comércio. Envolve regras sobre compras governamentais, investimentos, atuação de empresas estatais, propriedade intelectual, denominações de origem geográfica, entre outros. Em relação ao comércio de bens propriamente dito, se negociou, em alguns casos, o livre comércio. Em outros, em particular no que se refere à exportação agrícola do Mercosul, as regras negociadas estabelecem o contrário, ou seja, uma restrição comercial, por meio de cotas.

O discurso das duas partes enfatizou a importância do acordo para a retomada do crescimento no Brasil. Do lado europeu, se enfatizou ainda a inclusão de normas de proteção ambiental e aos direitos trabalhistas. Neste capítulo, é feita uma análise crítica do acordo à luz dessas promessas. É sustentada a hipótese de que o acordo em si não garantirá crescimento e pode até contribuir com o processo de desindustrialização precoce em curso no Brasil. Por outro lado, as normas de proteção ambiental e social aparecem muito mais como válvula de escape para interesses do agronegócio europeu, facultando-se seu uso sempre que se julgar necessário.

Para um melhor entendimento, será apresentado primeiramente o contexto político brasileiro, seguido dos antecedentes históricos das tratativas e a especificidade da situação atual, que permitiu que se chegasse a um consenso para a conclusão do acordo. Na segunda parte, será apresentada uma análise do acordo propriamente dito, ressaltando os seguintes itens: indústria, compras governamentais, empresas estatais, agronegócio e meio ambiente. Por último, serão apresentados os próximos passos e as considerações finais.

Antecedentes das negociações Mercosul – União Europeia

O primeiro grande acordo econômico-comercial entre um país do centro e outro da periferia foi entre os EUA e o México, no início da década de 1990,

que resultou no Nafta, envolvendo também o Canadá. Esse acordo teve grande repercussão em toda América Latina. Surgiu a proposta de expandi-lo para todas as Américas, tanto nos EUA quanto em governos na AL, uma ideia antiga que tinha sido retomada pelo presidente Bush pai, em 1990, ao lançar a “Iniciativa das Américas”. A Argentina do então governo Carlos Saúl Menem defendia a ideia de um regionalismo aberto, no qual o Mercosul iria diluir-se no que seria a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). O governo Itamar, à época, aceitou negociar a ALCA para preservar o Mercosul e trabalhou para garantir a Tarifa Externa Comum (TEC) nesse último. Agiu também para estender o prazo e concluir a negociação da ALCA (dos cinco anos propostos pelos EUA para dez), além de incluir alguns temas de difícil digestão para os EUA, como transferência tecnológica e subsídios agrícolas.

Outra estratégia de defesa contra o apetite dos EUA era abrir outra frente de negociação, no caso com o Mercado Comum Europeu, antecessor da atual União Europeia. Assim foi em 1994, após o fechamento da Rodada Uruguai no GATT, quando o Mercosul assinou um Protocolo de Intenções em Bruxelas e se iniciou um processo longo que culminou no aparente desfecho em 2019.

Houve durante muito tempo certa ilusão de que o acordo com os europeus poderia equilibrar a negociação com os EUA e levar mais em consideração as enormes assimetrias existentes entre países altamente desenvolvidos e países em desenvolvimento. Isso não se confirmou. Da parte dos europeus, havia três lógicas que nortearam os acordos bilaterais: com os países vizinhos (no sul e no leste) para contribuir com a estabilidade política e o desenvolvimento econômico na região; cooperação com as ex-colônias, misturada com interesses econômicos específicos (acesso a matérias-primas); e os acordos para defender e conquistar mercados globais diante do ativismo dos EUA nas economias consideradas emergentes. O padrão é claro: onde os EUA fizeram um acordo, a UE os seguia. Foi assim com México, Chile, América Central, Coreia do Sul, entre outros. Por esta lógica, a Europa se interessou por um acordo com o Mercosul diante da perspectiva da concretização da ALCA. Com a ALCA cada vez mais longe do horizonte, o interesse europeu diminuiu¹.

Depois de assinar o Acordo-Quadro de Cooperação Interregional Mercosul-UE em Madri, 1995, começaram as negociações de fato em 1999. Era um período difícil para o Brasil, com o impacto das crises asiáticas e russa, a maxidesvalorização de sua moeda após o fim da âncora cambial e seu efeito desastroso sobre a Argentina. A primeira fase de negociação ocorreu no final do segundo governo FHC e no primeiro governo Lula. Chegou-se a

1 WOOLCOCK, Stephen. European Union policy towards Free Trade Agreements. **ECIPE Working Paper**, Bruxelas, n.03, 2007. Disponível em: <https://ecipe.org/wp-content/uploads/2014/12/european-union-policy-towards-free-trade-agreements.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2021.

uma troca de ofertas em 2004. Naquele momento, a participação da indústria no PIB nacional tinha caído para 14%, de um patamar de 26%, em 1980, e 21% em 1990².

O programa que elegeu Luiz Inácio Lula da Silva previa exatamente um esforço para recuperar o papel da indústria brasileira, lançando mão de mecanismos como conteúdo local, compras governamentais e crédito de instituições públicas. Sim, Ernesto Araújo tinha razão quando enfatizou que o acordo saiu agora porque havia vontade política. Em 2004, a vontade política era outra: fechar um acordo que contribuísse com o esforço de recuperação da manufatura no Brasil e também na Argentina. Portanto, rejeitaram-se as propostas da União Europeia de incluir temas como compras governamentais. Segundo, no que diz respeito às ofertas de tarifas e cotas, a UE queria muita abertura para sua manufatura e pouca para a exportação agrícola do Mercosul, sem falar, evidentemente, dos subsídios. Parte importante do próprio empresariado brasileiro não se mostrou, naquela ocasião, nada interessada em fechar o acordo naqueles termos³.

Nos anos que se seguiram, houve de fato uma modesta retomada da indústria brasileira, que gerou emprego, exportação e viu sua participação aumentar, para chegar a quase 18% do PIB na véspera da crise financeira global de 2008. Em uma análise rasa, se afirma que houve um processo de desindustrialização linear desde 1980 até os dias de hoje. Mas é preciso ter mais atenção com os detalhes e flutuações do período abordado. Verdade é que, com o impacto da crise financeira global, e particularmente a partir de 2010, o efeito da constante valorização cambial, do acirramento da concorrência internacional e da dificuldade de aumentar a capacidade tecnológica da indústria brasileira fez com que se perdessem rapidamente os ganhos do período 2004-2008. Outro fator que pesou em 2004 era que ambas as partes (Mercosul e União Europeia) ainda apostavam e priorizaram a Rodada Doha, que só fracassou de vez em 2008, na véspera da crise financeira global.

No final de 2009, houve um relançamento das negociações com a União Europeia. O próprio então presidente Lula se manifestou na época com otimismo, referindo-se aos acordos na Rodada Doha, que, embora não concluídos, poderiam vir a ser a base do acordo entre UE e o Mercosul⁴. Acontece que, em seguida, a crise impactou a Europa em cheio. E também no Mercosul o efeito do acirramento da concorrência sobre a manufatura foi brutal. Tornou-se muito difícil encontrar um equilíbrio

2 INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL – IEDI. O perfil setorial do retrocesso da indústria brasileiro. **Carta IEDI**, edição 920, 18 abr. 2019. Disponível em: https://iedi.org.br/cartas/carta_iedi_n_920.html. Acesso em: 21 fev 2021.

3 AMORIM, Celso. **Breve narrativas diplomáticas**. São Paulo: Benvirá, 2013.

4 GAZETA DO POVO. Lula se diz otimista sobre acordo entre Mercosul e UE. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 7 dez. 2009. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/lula-se-diz-otimista-sobre-acordo-entre-mercosul-e-ue-c17s343een2ychbqqs816fi32/>. Acesso em: 21 fev 2021.

entre a reciprocidade e o reconhecimento da assimetria entre os blocos. A crise dificultou também a congruência de interesses, tanto no interior do Mercosul quanto na União Europeia.

No processo da retomada das negociações, entre 2010 a 2012, a UE defendeu sua posição sobre os novos temas diante do fracasso da negociação multilateral. De outro lado, Brasil e Argentina tentaram desesperadamente defender suas indústrias diante da nova conjuntura econômica internacional, com programas como *Inovar Auto*, justamente contestado na OMC pelos europeus. Havia resistência, sobretudo da Argentina, em fazer um acordo que pudesse complicar os esforços de defesa da indústria no Mercosul, e não se chegava à troca de ofertas.

A derrubada da presidenta Dilma Rousseff abriu as portas para a retomada de uma política de inserção liberal. José Serra, o primeiro chanceler do governo Michel Temer, sonhou em retomar a ALCA, mas foi pego de calças curtas pela vitória de Donald Trump. Assim, apostou em uma retomada com rápida conclusão do acordo com a União Europeia, mas curiosamente ficou surpreso com a situação. De volta de uma visita à Europa, ainda em maio 2016, declarou: “*Ao contrário do que se imagina, o obstáculo a esse acordo não é o Mercosul. É a UE, que não quer abrir mercado aos produtos agrícolas*”⁵. É verdade que as eleições em 2017 na França também criaram um clima pouco propício para avançar na negociação, com a grande possibilidade de Marine Le Pen (supostamente da família política do Bolsonaro/Araújo) mobilizar os agricultores contra o acordo, em plena campanha eleitoral.

O novo ambiente político e econômico em 2019

O contexto político e econômico em 2019 é completamente diferente do que foi em 2004 ou em 2012. Agora, a vontade política dos governos no Brasil e na Argentina foi de fechar o acordo quase de qualquer jeito, embora houvesse também a necessidade de mostrar ganhos para o agronegócio, base política importante.

Em particular para o presidente Mauricio Macri, o aspecto político foi relevante. A Argentina estava na presidência do Mercosul, e concluir a negociação ainda nessa fase era visto como um triunfo para as eleições de outubro daquele ano. A reação da oposição foi imediata. Seu então candidato às eleições, Alberto Fernandez, anunciou em Curitiba, após visita ao ex-presidente Lula, que o acordo seria revisto. Em nota, o Partido Justicialista expressou que o Mercosul fez importantes concessões em troca de quase

5 JORNAL DO COMÉRCIO. UE cria obstáculos, diz Serra. **Jornal do Comércio**, Porto Alegre, 29 mai. 2016. Disponível em: https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/2016/05/economia/501566-ue-cria-obstaculos-diz-serra.html. Acesso em: 21 fev. 2021.

nada. O clima na Argentina estava parecido com a polarização em torno da ALCA no Brasil na época de fechamento do acordo, e o tema entrou com força na campanha eleitoral.

Da perspectiva econômica o quadro também era outro que em 2004. A participação da indústria voltou a cair na década de 2010 e chegou a 11,3% do PIB em 2018. Porém, isso não é mais visto como um problema ou objeto de políticas públicas. Nesse ponto, o governo Bolsonaro dá continuidade ao de Michel Temer, ao esvaziar a política de conteúdo local (em vez de corrigir e aperfeiçoar), tirar da Petrobras sua função indutora do desenvolvimento e desmontar o BNDES. O ministro Paulo Guedes chegou a expressar seu desejo de realizar uma abertura unilateral para provocar o famoso choque de competição já anunciado no passado por Fernando Collor e os liberais do governo FHC, em particular Gustavo Franco.

É preciso entender também o momento europeu, em final de mandato de Jean-Claude Juncker à frente da Comissão Europeia. Uma Europa acuada pela agressividade de Donald Trump, que enterrou a proposta de Barak Obama para relançar negociações por um acordo econômico-comercial entre a UE e os EUA (*Transatlantic Trade and Investment Partnership - TTIP*)⁶.

A Europa está se recuperando a passos lentos da crise econômico-financeira e é ameaçada de um lado pelo unilateralismo de Trump e de outro pela expansão do capitalismo chinês, que, por meio da Iniciativa do Cinturão e Rota (*Belt & Road Initiative*), está chegando às suas fronteiras. Além do acordo com a União Europeia, foi na gestão de Juncker que se concluíram os dois outros grandes acordos da UE, com o Canadá e com o Japão (Tabela 1).

Tabela 1 - Principais acordos concluídos na gestão do Jean-Claude Juncker

Acordo	População total	Comércio em produtos	Comércio em serviços	Perspectiva de ganhos esperados para empresas europeias	PIB Total
Canadá (Aplicação provisória: 2017)	550 milhões	€ 72 bi	€ 35 bi	€ 600 milhões	€ 18 tri
Japão (Entrada em vigor: 2019)	639 milhões	€ 135 bi	€ 53 bi	€ 1 bi	€ 21 tri
Mercosul	773 milhões	€ 88 bi	€ 34 bi	Mais de € 4 bi	€ 19 tri

Fonte: Comissão Europeia. Elaboração própria.

6 A proposta para um acordo entre os EUA e a UE nasceu na década de 1990 (*Transatlantic Free Trade Agreement*), mas não avançou até ser retomada por Obama, em 2013. Trump enterrou o TTIP, mas continuam as conversas sobre um acordo mais *low-profile*.

A UE tem atualmente 38 acordos em vigor, sendo os mais relevantes com México, Coreia do Sul, Chile e Japão, 48 outros parcialmente em vigor, sendo os principais com Colômbia, Peru, Equador e Cuba. E ainda outros 20 em processo de aprovação, entre os quais com o Mercosul e com o Vietnã. Continuam em negociação acordos com países como EUA, China, Índia, Indonésia, Filipinas e Austrália. Assim, não cabe sugerir que o Mercosul tenha chegado por último.

Embora seja comum referir-se à América Latina como o quintal dos EUA e do ponto de vista político estratégico isso faça sentido, no caso do Mercosul, o que predomina é o capitalismo europeu. Mais de 60% do estoque dos Investimentos Diretos no País (IDP) tem origem na Europa (BACEN, 2018). Essa posição está sendo ameaçada pela China, que já se tornou o principal parceiro comercial do Mercosul, como pode ser observado na Tabela 2, e está se tornando uma grande investidora, tanto na forma de empréstimos por meio de seus bancos estatais quanto de IDP. A carteira de atração de investimentos na infraestrutura interessa, sobretudo, às empresas chinesas e europeias.

Tabela 2 - Principais parceiros comerciais do Mercosul - 2018

	Importação	Exportação	Total
China	22,9%	25%	24,1%
União Europeia	21,3%	19%	20,1%
EUA	17%	12,2%	14,4%

Fonte: Directorate-General for Trade Comissão Europeia

Há, desde o ano passado, um grande debate sobre o futuro da indústria europeia à luz da nova rivalidade interestatal (EUA-China) e o acirramento da competição oligopolista (a 4ª revolução industrial, ou, na denominação alemã, a indústria 4.0, com ênfase na Inteligência Artificial). Foi nesse contexto que os Ministérios da Economia da França e da Alemanha lançaram, no início de 2019, um manifesto (com potencial de se tornar histórico), “*Para uma Política Industrial apto para o século 21*”⁷. No documento, defenderam a necessidade de ações ofensivas para que Europa possa manter uma manufatura global e ser uma potência industrial. O prazo colocado para implementar uma nova política industrial europeia é 2030, para garantir “*soberania econômica e*

7 BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT UND ENERGIE; MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES. **A Franco-German Manifesto for a European industrial policy fit for the 21st Century**. Berlim/Paris, 19 fev. 2019. Disponível em: https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/F/franco-german-manifesto-for-a-european-industrial-policy.pdf?__blob=publicationFile&v=2. Acesso em: 21 fev. 2021.

independência”. E isso somente será alcançado “*se as empresas europeias forem capazes de competir em escala global*”.

Uma das propostas concretas para facilitar a expansão das empresas europeias foi justamente abrir os mercados de compras governamentais por meio de um acordo de reciprocidade. Anunciaram ainda planos para financiamento público em larga escala para projetos de inovação.

Até então, havia na UE um apoio histórico ao acordo com o Mercosul por parte de Espanha, Itália, Portugal e Suécia e uma resistência por parte da França e Irlanda, com a Alemanha mais distante. Foi isso que mudou. A Alemanha sabe que precisa assumir uma postura mais ativa para defender sua manufatura e suas posições no Mercosul. Para isso, interessava não somente a abertura comercial para seus produtos, mas também a convergência regulatória, regras sobre compras públicas, transparência, concorrência e restrição à atuação de empresas estatais, entre outros fatores.

Além do contexto da disputa comercial entre os EUA e a China, há o Brexit. Sem dúvida, o Reino Unido fora da UE iria tentar negociar vários acordos econômicos-comerciais, em primeiro lugar com os EUA, mas outra prioridade seria o Mercosul. Lembrando que o Reino Unido não tem problemas com as importações agrícolas⁸. Essa perspectiva pode também ter estimulado a UE a agilizar e finalizar as negociações.

De outro lado, há um desafio político. A afirmação do capitalismo europeu diante da China e dos EUA envolve não somente a defesa de suas empresas, negócios e padrões tecnológicos, mas também uma identidade que, para a coesão política interna, é importante. Agora, na cabeça dos negociadores do Mercosul, com certeza as partes do acordo que fazem referências a essas questões devem ter sido vistas como um pedágio cuja importância está sendo diminuída no Brasil, da mesma forma que é ressaltada pelas autoridades europeias.

Contudo, podemos afirmar que o acordo tem uma importância para a competitividade das empresas do continente europeu e, mais estrategicamente, para a política europeia de se afirmar no mundo de hoje, ao lado da China, dos EUA e do Japão.

Pesos recíprocos

Os números da balança comercial entre o Mercosul e a UE mostram aparente equilíbrio, com um ligeiro superávit na balança comercial por parte da UE a partir de 2012. No caso do Brasil, houve somente um déficit entre 2013 e 2015 e um pequeno superávit nos demais anos. Mas isso se refere

⁸ SCHUTTE, Giorgio Romano. Brexit na perspectiva do Path Dependency. **PLURAL**, São Paulo, v.24.2, p.114-134, 2017.

somente ao comércio em mercadorias. Se incluirmos os serviços, o quadro é outro, porque a exportação de serviços da UE para o Mercosul é expressiva. Em 2018, do lado de 45 bilhões de euros em exportações de mercadorias, a UE vendeu outros 23 bilhões em serviços. O caso do Brasil evidencia o desequilíbrio. Dados do governo brasileiro de 2016 (em dólares) mostram uma importação em serviços e intangíveis de quase US\$ 23 bilhões e as exportações, nessa rubrica, de somente US\$ 6,74 bilhões. De fato, já existe um déficit razoável no comércio entre o Mercosul e a União Europeia, com vantagem para a última.

Não surpreende também a existência de uma especialização a favor da exportação de primários do Mercosul (71,3% do total exportado) e da manufatura por parte da EU (84,1% do total), com destaque para máquinas e equipamentos de transporte (42,1%) e produtos químicos (26%), ambos setores onde predominam as empresas alemãs. Além disso, há uma anomalia estatística que são as famosas exportações de plataformas de perfuração e exploração. São exportações fictícias ou meramente contábeis, induzidas pelo regime tributário. Na verdade, não há saída física das plataformas do Brasil. Elas são imediatamente “importadas” na modalidade de “admissão temporária” (isentas de impostos por um regime aduaneiro especial, Repetro). Essa importação não consta da balança comercial porque o bem permanece como propriedade de pessoa jurídica estrangeira, por exemplo, do *holding* da Petrobras registrada na Holanda. Estas representavam em 2018 nada menos que 7,6% do total das exportações do Brasil, distorcendo em particular o percentual de produtos manufaturados que, como vimos, já parecia baixo, mas na prática era mais baixo ainda.

Embora a pauta exportadora do Mercosul para UE seja dominada pela agroexportação, o bloco só absorve 17,5% do total de exportações agrícolas do Brasil. O grosso, quase 60%, vai para o continente asiático. Enquanto para o Mercosul a UE é a segunda maior parceira econômico-comercial depois da China, para a UE o Mercosul representa apenas pouco mais de 2% da corrente comercial do bloco, ficando em décimo lugar, atrás, inclusive, da Índia (com a qual a EU não tem acordo)⁹.

A importância relativa do Mercosul para as empresas europeias muda um pouco quando olhamos os investimentos produtivos. Com um estoque de US\$ 433 bilhões, a UE é o maior investidor em ativos produtivos no Brasil, e o país é o quarto maior destino de IDP extrabloco da UE. Durante toda a década de 2010, 65% do elevado fluxo de IDP vindo para o Brasil era

⁹ Os principais parceiros da UE são em ordem de importância: EUA, China, Suíça, Rússia, Turquia, Noruega, Japão, Coreia do Sul e Índia. A Coreia do Sul sozinha tem uma corrente comercial com a UE duas vezes maior que o Mercosul.

proveniente da UE¹⁰. Essa posição de destaque do capital europeu está sendo ameaçada pela China, que chegou tarde, mas com muito apetite. Na verdade, os números novamente não contam tudo. O Bacen publicou em 2018 seu último relatório sobre o que eles classificam como Investimento Direto no País (IDP), no qual indica que mais de 80% dos investimentos produtivos chineses são canalizados através de países terceiros, em particular Luxemburgo e, em menor grau, Holanda¹¹. Ou seja, diferenciando entre “posição imediata” e “controlador final”, o domínio europeu permanece, mas é menor, e o avanço Chinês, embora ainda modesto, bem maior. Particularmente a Europa é uma região intermediária. Em 2016, último ano com dados disponíveis, a UE registrou posição imediata de US\$ 311 bilhões, sendo o controlador final de US\$ 256 bilhões. Nesse ano, a posição asiática imediata de US\$ 30 bilhões e, como controlador, de US\$ 48 bilhões.

Avaliação do Acordo

Avaliação geral

A redução das tarifas de importação do lado da UE será feita de forma mais acelerada do que o corte tarifário do Mercosul, mas serão mantidas cotas para regular a importação de produtos agrícolas sensíveis, como carnes, aves, açúcar e etanol. A lógica de negociação tarifária foi de redução total em prazos de 0–10 anos (UE) – 15 anos (Mercosul), mais abertura parcial (cotas) em alguns casos.

Considerando as cotas de um lado e os prazos de outro, o acordo pode ser considerado modesto de ambas as partes. Sem dúvida, a União Europeia aposta em aumento das exportações para automóveis, autopeças, máquinas e produtos químicos, além de alguns setores agrícolas específicos, como o de vinhos.

Para o governo brasileiro, os termos de acordo estão em linha com sua visão sobre a condução da política econômica. Voltou inclusive o argumento utilizado para comemorar a entrada na OCDE: de que o acordo possa acelerar o ritmo das reformas internas. Assim, o que até ontem era considerado “concessão”, para a atual gestão se tornou auxílio para avançar com sua agenda, para a alegria dos europeus. E, mais do que isso: ancorar essas opções em um tratado internacional, limitando as escolhas de políticas públicas de futuros governos. O argumento central é que a abertura por si só

10 BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Relatório de Investimentos Direto no País**. Brasília: Banco Central do Brasil, 2018.

11 O caso da Holanda é clássico. O país é origem de US\$ 90 bi de estoque de IDP pelo critério de posição imediata, mas somente US\$ 15 bi tem controle final holandês.

ampliaria o bem estar e garantiria a modernização do parque produtivo¹². Se não foi isso o que aconteceu com a abertura de Collor e depois no governo FHC é porque não foram radicais o suficiente.

Aliás, impressiona como a linguagem utilizada pela equipe econômica e seus defensores na imprensa comercial se parecem com as do início da década de 1990. O acordo propiciaria um aumento de competitividade, em particular pelo acesso a insumos e equipamentos de elevado teor tecnológico a preços menores. Imagina-se, inclusive, no primeiro momento, um impacto negativo sobre o saldo comercial, mas os ganhos de produtividade alcançados com as importações deveriam aumentar em seguida a capacidade de exportação. De acordo com este discurso, o que inibiria a indústria brasileira de participar das cadeias globais de valor seria a dificuldade de importar insumos de maior valor agregado. Da mesma forma, o que inibiria investimentos e o crescimento da produtividade seria a proteção contra a importação de bens de capital. Outro argumento utilizado em defesa do acordo é que ele colocaria o Mercosul novamente em condições iguais perante países que já assinaram acordos com a UE e teriam preferência em relação às empresas do Mercosul. Esse argumento tem uma verdade acadêmica, mas se for observada a pauta exportadora atual e potencial, o problema para as exportações agrícolas seriam as quotas e tarifas, e não a concorrência de terceiros. No que diz respeito à manufatura, há de se enfatizar que as taxas sempre foram muito baixas na Europa, mais próximas de zero. Não é a eliminação dessa tarifa que vai dar competitividade às empresas do Mercosul, embora, obviamente, em alguns casos específicos possa fazer a diferença.

Numa perspectiva mais ampla da equipe econômica, há a ilusão de que a abertura, ao aumentar a corrente de comércio com relação ao PIB por meio de acordos ou unilateralmente, vai influenciar as decisões de investimento das empresas multinacionais no Brasil. Sem dúvida, haveria muito a conquistar se o Brasil conseguisse aproveitar melhor sua condição de ser um dos maiores receptores de IED do mundo. Os fatores de atração são de fato os recursos naturais e o mercado interno e regional. É urgente implementar medidas que criem condições para absorção de tecnologia. Dar mais estímulos para que as empresas multinacionais usem o território brasileiro como plataforma de exportação pode ser de interesse do país, mas somente se fizer parte de uma estratégia de desenvolvimento industrial-tecnológico, como foi no caso da China.

12 NONNENBERG, Marcelo José Braga; RIBEIRO, Fernando José. Análise preliminar do acordo Mercosul-União Europeia. *Carta de Conjuntura*, n.44, IPEA, 2019.

A imprensa comercial fez um corta-e-cola acríptico dos argumentos, como, aliás, é padrão quando se trata da agenda liberal. Assim, um editorial do jornal *Valor Econômico* deu uma demonstração de ingenuidade ao afirmar “Ele (o acordo) abre uma perspectiva de grande escala para as exportações brasileiras e para a ampliação da participação das empresas do país nas cadeias globais de produção”¹³. As regras de origem chegam na maioria dos casos a permitir um coeficiente de importação em torno de 50% para aproveitar as preferências estabelecidas no acordo. Abririam a possibilidade de seguir o caminho das maquiladoras mexicanas. Há de se entender, porém, que estas existem por terem custos menores, em particular da mão de obra, e que ao longo das décadas não provocaram nenhum processo de espraiamento ou difusão no sentido de aumentar a produtividade geral da economia mexicana ou a ampliação da sua capacidade industrial tecnológica endógena.

Impacto sobre a Indústria

O setor automobilístico, incluindo autopeças, é de grande interesse para a Europa, em particular a Alemanha, e extremamente sensível no Brasil e na Argentina. A tarifa de 35% cobrada pelo Mercosul sobre a importação dos carros europeus cairá para 17,5% em até dez anos, com uma cota temporária de 50 mil carros nos primeiros sete anos, dos quais 32 mil para o Brasil. As montadoras tendem a usar essa cota para exportar carros de luxo (ex. Audi, BMW), um mercado que estava explodindo quando a ex-presidenta Dilma Rousseff breçou o apetite da classe média alta ao introduzir o programa Inovar Auto, que, na prática, aumentou as tarifas de importação para quem não investia no Brasil.

Agora, dentro de 15 anos, esta taxa cairá a zero. Também como prevê o acordo atual, não há qualquer menção à transferência de tecnologia ou obrigações de investimento no país por parte de quem exporta para o Mercosul. Em autopeças, a redução das tarifas de importação deve ocorrer em três tempos diferentes, dependendo do item: 10 anos, 12 anos e 15 anos.

A transição em 15 anos parece modesta. Mas o que significa isso? O setor automobilístico está passando por uma fase de reestruturação brutal com o avanço dos carros elétricos. Isso exige investimentos e novas tecnologias. A própria produção e a distribuição começam a ser drasticamente impactadas pela indústria 4.0. Daqui a 15 anos, quando o setor já tiver passado por essas mudanças drásticas, o Mercosul abrirá seu mercado sem cota e a tarifa zero. O que vai ser produzido ainda aqui? Pela lógica do mercado, e será a única que

13 VALORECONÔMICO. Acordo com UE será primeiro teste para valer da abertura. Editorial. *Valor Econômico*, São Paulo, 2 jul. 2019. Disponível em: <https://valor.globo.com/opiniaao/noticia/2019/07/02/acordo-com-ue-sera-primeiro-teste-para-valer-de-abertura.ghml>. Acesso em: 21 fev. 2021.

vai sobrar, serão as peças e componentes de menor valor agregado e, talvez, a montagem final – e olhe lá. Vai chegar à modernidade, sim, mas na forma de consumo (para alguns), e não como capacidade tecnológica endógena. Ainda, a indústria europeia vai conseguir projetar suas normas ambientais e de segurança.

Vale lembrar que o mercado de automóveis no Brasil, até 2015, era o quarto maior do mundo, somente atrás de China, EUA e Japão. Em 2014, ainda se vendiam mais carros no Brasil do que na Alemanha. Já o setor de máquinas terá um prazo de dez anos para sua completa liberalização e tarifa zero, o que deve também ajudar a indústria, sobretudo a alemã, a enfrentar a concorrência chinesa.

Cabe observar ainda que a própria Comissão Europeia - nos documentos que dão publicidade ao acordo - enfatiza que o acordo vai oferecer para a indústria europeia matérias primas de qualidade a preços mais baratos - “*cheaper high-quality raw materials*”¹⁴.

O setor de aço brasileiro foi praticamente o único que se manifestou com preocupação diante do acordo, por meio do Instituto Aço Brasil (IABr)¹⁵. Há um excesso global da capacidade de oferta do produto, com forte expansão nos últimos anos das exportações chinesas. Só na Europa, estima-se haver um excesso de capacidade de 52 milhões de toneladas. A União Europeia é o terceiro maior mercado de aço brasileiro, atrás dos EUA e da América Latina, porém é aço semi-acabado, de menor valor agregado. De outro lado, a UE é o segundo maior fornecedor, depois da China, de aço de maior valor agregado (em particular, laminados de aço plano para a indústria automobilística e linha branca). Atualmente com capacidade ociosa de 34%, a indústria do aço brasileira é protegida por uma alíquota de importação média de 12%, que, pelo Acordo, será zerada após o período de transição, desconsiderando, segundo o IABr “as numerosas assimetrias” existentes entre os dois blocos.

Há de se considerar ainda que o Mercosul é importante para a exportação da manufatura tanto da Argentina quanto do Brasil. Este comércio bilateral já estava sob pressão da concorrência chinesa. Agora, perderá também as preferências diante da indústria europeia.

14 EUROPEAN COMMISSION. **The New EU-Mercosur trade agreement.** The agreement in principle. Brussels, 1 jul. 2019b, p.03. Disponível em: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/june/tradoc_157964.pdf. Acesso em: 21 fev. 2021.

15 VEJA. Setor siderúrgico do Brasil critica acordo UE-Mercosul. **Veja**, São Paulo, 02 jul. 2019. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/economia/setor-siderurgico-do-brasil-critica-acordo-ue-mercossul/>. Acesso em: 21 fev. 2021.

Compras governamentais

Os governos preocupados com o desenvolvimento industrial tecnológico e a geração de renda e emprego tendem a usar as compras governamentais como uma das políticas a serem exploradas. O exemplo mais expressivo é o complexo militar-industrial dos EUA. Na prática, são de fato medidas que privilegiam empresas operando no país. Como mencionado, este foi um ponto que travou as negociações em 2004, e que os governos atuais do Brasil e Argentina de Macri abriram mão unilateralmente por pura convicção liberal. Portanto, um prato cheio para o apetite das empresas europeias de olho nas licitações públicas em áreas como infraestrutura e saúde, entre várias outras.

Não é o acordo o que vai mudar a política do governo ultraliberal de plantão, mas ele vai petrificar essa escolha, impedindo que um futuro governo possa optar por retomá-la. Não ficou claro até que ponto o Brasil conseguiu defender a indústria de genéricos do país, conforme anunciado. O próprio governo afirmou que agora será “mais fácil para que empresas europeias disputem e ganhem contratos governamentais”¹⁶.

Já a própria Comissão menciona explicitamente os setores de maior interesse para as empresas do bloco europeu: construção, eletricidade, telecomunicações, água e transportes. Sem dúvida, os efeitos colaterais da Operação Lava Jato tiraram da equação as empresas de engenharia brasileira, abrindo espaços para os europeus concorrerem aqui com as chinesas. No caso das telecomunicações, isso é de grande interesse das empresas europeias, novamente em uma área de grande disputa a respeito do padrão tecnológico a ser adotado.

No fundo, há também a ideia de que essa abertura irá por si só aumentar a qualidade e diminuir os preços. Observamos, porém, que há algumas cláusulas de escape. O acordo estipula, por exemplo, que as partes podem lançar mão de subsídios quando estes se tornam necessários para atingir os objetivos de políticas públicas. De toda forma, a margem dessas políticas estaria amarrada ao acordo. O governo brasileiro publicou que teria excluído da lista de compromissos de serviços e investimentos alguns setores considerados mais sensíveis e estratégicos: defesa, saúde, educação, mineração e – surpreendentemente – a extração de petróleo¹⁷. Estariam também excluídos programas de incentivo à ciência e à tecnologia. Ainda

16 BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Acordo de associação Mercosul-União Europeia**. Resumo informativo elaborado pelo governo brasileiro. Brasília, 4 jul. 2019a. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/arquivos/documentos/politica-externa-comercial-e-economica/2019_10_24__Resumo_Acordo_Mercosul_UE_CGNCE.pdf. Acesso em: 21 fev. 2021.

17 Nos documentos negociados disponibilizados em etapas a partir de 12 de julho de 2019 no site do Itamaraty – base da nossa análise – não encontramos essa cláusula.

assim, o resultado nessa área foi apresentado pela Comissão como um dos triunfos, ainda mais porque seria a primeira vez que o Mercosul abriria esse mercado para empresas de fora¹⁸.

Aqui cabe uma observação. A exclusão desses setores não necessariamente responde a um impulso desenvolvimentista. Sabemos que neles – ao contrário do caso da infraestrutura - as empresas americanas são competitivas e atuam no Mercosul. Portanto, a inclusão desses setores no acordo com a UE poderia eventualmente colocá-los em desvantagem.

Um argumento do governo brasileiro é que, com o acordo, a Europa estaria abrindo um mercado de compras governamentais de US\$ 1,6 trilhão, e o Mercosul de menos de US\$ 80 bilhões, desconsiderando por completo as assimetrias existentes. Novamente, as empresas de engenharia brasileiras já não estão em condição de eventualmente aproveitar as novas oportunidades.

Empresas estatais

Um item que se tornou central na disputa entre a China e os EUA e no qual os americanos contam com apoio dos europeus diz respeito às empresas estatais. Já se foi o tempo em que se discutiram as regras para nacionalizações. Hoje, a música que se toca é estabelecer limites à atuação de empresas estatais. O sonho dos americanos e europeus é colocar essas restrições nos acordos multilaterais como forma de contrapor a ascensão do capitalismo chinês, que opera de fato com um mix de empresas estatais, semi-estatais e privadas dentro dos objetivos estabelecidos pelos planos quinquenais. Esse é o contexto a ser levado em conta ao analisarmos o capítulo sobre empresas estatais.

Novamente para os governos de plantão no Brasil e na Argentina à época da assinatura do acordo, não há nenhum problema em restrições à atuação de empresas estatais. Ao contrário, está totalmente em sintonia com o sonho de Paulo Guedes de privatizar tudo e mais um pouco. O acordo estabelece basicamente que empresas estatais devam atuar como se fossem empresas privadas. Ou seja, suas decisões de investimentos, preços, etc., devem obedecer exclusivamente à avaliações comerciais. Ora, se for assim, não há mais por que manter a empresa como estatal. A exceção óbvia é a prestação de serviços públicos.

Observamos aqui que, ao contrário do Brasil, a Argentina fez questão de excluir algumas empresas dessas obrigações¹⁹. Foi noticiado que esse

18 EUROPEAN COMMISSION. **EU-Mercosur trade agreement**: The Agreement in Principle and its texts. Texts of the Agreement. Brussels, 12 jul. 2019a. Disponível em: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2048>. Acesso em: 21 fev. 2021.

19 Foram protegidas Nucleoeléctrica Argentina S.A.; Soluciones Satelitales S.A.; Integración Energética Argentina

tópico teria sido um dos mais delicados nas negociações, mas que a UE tinha grande interesse em estabelecer padrões mínimos que depois pudessem ser introduzidos em outros acordos.

Agronegócio

Embora com cotas bem mais modestas do que as reivindicadas em rodadas anteriores, o setor de agronegócios saiu como um dos ganhadores do acordo, do lado das grandes empresas industriais europeias. Não à toa as ações da BRF e da JBF subiram respectivamente 8,67% e 5,51% na bolsa de valores no dia seguinte ao acordo, enquanto a bolsa em seu conjunto fechou próxima da estabilidade (alta de 0,37%).

Porém, para se ter uma ideia: em 2004, a reivindicação brasileira era por uma cota de 300 mil toneladas de carne bovina livre de tarifas. O acordo, agora, prevê 99,9 mil toneladas de cota para carne bovina. Foi Emmanuel Macron que exigiu ficar abaixo do número mágico de 100 mil toneladas. Olhando melhor, fala-se de toneladas com carcaça, o que significa efetivamente 67 mil toneladas de carne. No caso do frango, acontece algo semelhante: a cota de 180 mil toneladas significa, na prática, 90 mil, porque a outra metade é de frango com osso, que não tem demanda na UE. Em todo caso, um ganho com relação à cota atual de 16,7 mil toneladas, recentemente prejudicada pelo desdobramento da Operação Carne Fraca, que fez a UE tomar medidas protecionistas. Durante os primeiros seis anos haverá uma tarifa de 7,5% nessa cota. Já para a carne de melhor qualidade (cota Hilton), a cota é de 50 mil com alíquota zero, 38,5 mil toneladas para o Brasil. Observa-se, porém, que devido às exigências europeias, o Brasil atualmente não consegue cumprir a cota Hilton existente. Em relação às cotas para o Uruguai e a Argentina, há de se observar que parte delas será abocanhada por empresas brasileiras atuando nos países vizinhos, como o caso de Marfrig e Minerva (que comprou as instalações da JBS)²⁰. Estima-se que, se os produtores conseguissem utilizar a totalidade das cotas, poderia haver um aumento nas exportações de carne bovina e aves superior a 40% em relação aos volumes exportados em 2018.

No caso do etanol, a reivindicação em fases anteriores da negociação era de um (1) milhão de litros, e que agora se limitou a 450 mil para uso industrial e 200 mil para combustíveis. A própria União da Indústria de Cana-de-Açúcar (Unica) expressou em sua nota certa desilusão com o resultado alcançado, embora entendesse que o acerto obtido foi o “melhor possível”²¹.

S.A.; Banco de Inversiones y Comercio Exterior S.A.

20 MENDES, Luiz Henrique. Acordo entre UE e Mercosul beneficia carne argentina. **Valor Econômico**, São Paulo, 08 jul. 2019. Disponível em: <https://valor.globo.com/agronegocios/noticia/2019/07/08/acordo-entre-ue-e-mercosul-beneficia-a-carne-argentina.ghtml>. Acesso em: 21 fev. 2021.

21 CANAL RURAL. Unica: acordo Mercosul-UE é um primeiro passo importante para o setor sucroenergético. **Canal Rural**, São Paulo, 28 jul. 2019. Disponível em: <https://canalrural.uol.com.br/noticias/agricultura/cana/unica-acordo-mercosul-ue-importante/>. Acesso em: 21 fev. 2021.

Mas, do lado europeu, além de limitar as cotas e não discutir os subsídios agrícolas, houve também algumas conquistas importantes nesse setor. Em particular com os vinhos e as famosas Indicações de Origem Geográfica, abrangendo ao final 355 itens, com possibilidade de expandir. Aliás, a questão das Indicações Geográficas foi justamente uma que deu problema nas negociações entre a União Europeia e os EUA.

A armadilha do meio ambiente

Araújo comemorou o acordo como demonstração de que o Brasil estaria se “reconectando com parceiros tradicionais”²². Ele finge não saber que o que interessa aos europeus são as oportunidades comerciais e econômicas ofertadas para as suas empresas, e que há pouca disposição de se conectar à agenda trumpista à margem da agenda liberal. Há também o argumento, voltado principalmente para a opinião pública interna na Europa, de que o acordo possa amarrar o Brasil a normas de proteção para o meio ambiente e trabalhista. Essa ideia foi utilizada particularmente por parte do governo da Alemanha. Seria uma política de redução de danos. Foi nesses termos que Ângela Merkel defendeu as negociações no Parlamento europeu, manifestando suas profundas preocupações com as posições e ações do governo brasileiro, na área ambiental em particular. Essa discussão é complexa.

De um lado, temos um governo no Brasil que, aos olhos de todo mundo, faz questão de minimizar e banalizar a questão ambiental. De outro, uma disposição do mesmo governo de assinar acordos que vão na direção contrária para poder preservar, não o meio ambiente, mas a pauta liberal. O truque é que, ao contrário do que alguns observadores no Brasil vêm falando e ao que as autoridades europeias sugerem, não há, em princípio, nenhuma vinculação entre o capítulo comercial-econômico e o capítulo a respeito do desenvolvimento sustentável. A violação das normas estabelecidas no último prevê seu próprio mecanismo de resolução de controvérsias, inclusive com participação da sociedade civil e organizações sindicais. Sim, aqueles que estão sendo massacrados pelo governo Bolsonaro. O próprio governo brasileiro faz questão de enfatizar que esse capítulo é “para europeu ver”, ao publicar que “O capítulo [sobre desenvolvimento sustentável] não está associado a sanções do mecanismo de solução de controvérsias do acordo”²³.

Há, porém, uma complexidade, que é a famosa e controvertida *cláusula de precaução*, incluída justamente nesse capítulo. Os franceses tiveram de recuar

22 BRASIL. Ministério De Relações Exteriores. **Coletiva de imprensa em Bruxelas - Conclusão do acordo MERCOSUL-União Europeia**. 28 jun. 2019b. (35m12s). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=qx7zVAhOVGI>. Acesso em: 21 fev. 2021.

23 Idem. op. cit. 2019a

na sua proposta de salvaguardas específicas com relação à agricultura. Assim, o capítulo comercial prevê somente a vigência das medidas de proteção comercial previstas na OMC e salvaguardas bilaterais gerais, que se aplicam a manufatura, serviços e agricultura. Elas servem para ambas as partes protegerem setores afetados por “aumentos significativos ou inesperados” de importações resultadas do acordo. Essas salvaguardas bilaterais ajudam os negociadores a respectivamente neutralizar preocupações no setor industrial no Mercosul e no setor agrícola na UE. Mas os europeus conseguiram, dessa vez, incluir a cláusula de precaução, que sempre foi vetada pelos negociadores do Mercosul.

Tal norma permite medidas de proteção em casos de risco sério de degradação ambiental ou de saúde e segurança para sua população. Os europeus usam uma concepção diferente da dos americanos. Os EUA defendem o princípio de que tudo é permitido até que se comprove cientificamente que há dano à saúde humana ou ambiental. Os europeus defendem, e assim foi estabelecido no inciso II do artigo 10 do capítulo sobre Comércio e Desenvolvimento Sustentável, que nos casos em que faltam evidências científicas ou que estas sejam inconclusivas, mas que haja um “*risco de degradação ambiental sério ou um risco para a saúde ou segurança*”, as partes podem tomar medidas de precaução²⁴. O governo brasileiro faz questão de enfatizar que seria uma cláusula pensada para ser utilizada somente em última instância, em situações extremas, para minimizar essa concessão.

É evidente que com a inserção da cláusula de precaução as autoridades europeias pretendem atingir dois objetivos ao mesmo tempo. Ela pode ser usada de forma abusiva por motivos protecionistas – agradando, em particular, setores agrícolas europeus – e, de outro lado, pode ser utilizada para defender preocupações mais sinceras. Nesse último caso, agradando parte importante da opinião pública, ainda mais considerando o recente avanço significativo dos verdes em vários países, entre eles a Alemanha, e as mobilizações de jovens em torno dessa pauta. O fato de a cláusula não constar no capítulo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio (TBT na sigla inglesa) ou nas medidas sanitárias e fitossanitárias reflete certa concessão por parte da Comissão, mas não impede sua utilização, por exemplo, quando se suspeita utilização de agrotóxicos proibidos ou de carne de rebanhos criados em áreas de desmatamento. E a Comissão fez questão de enfatizar nos seus documentos de divulgação do Acordo que isso se aplica também aos casos em que “*a informação científica não seja conclusiva*”²⁵.

24 BRASIL. Ministério de Relações Exteriores. **Texto do Acordo Mercosul-União Europeia**. Brasília, 12 de jul. 2019c. Disponível em: <http://antigo.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/diplomacia-economica-comercial-e-financeira/15557-mercosul-uniao-europeia>. Acesso em: 21 fev. 2021.

25 EUROPEAN COMMISSION. op.cit., p.14.

A Alemanha em particular precisa neutralizar a imagem negativa do Brasil perante sua opinião pública interna. Assim, logo após o anúncio do acordo, a Alemanha voltou a pedir a continuidade do Fundo Amazônia, ameaçado pelo ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, que chegou a sugerir o uso do Fundo para indenizar agricultores que ocupam áreas de proteção. A descontinuidade do Fundo Amazônia naquele momento complicaria a imagem do Acordo negociado, embora não houvesse uma ligação direta entre as duas negociações. Em seguida, porém, os conflitos em torno do Fundo voltaram de mesmo jeito.

Considerações finais

Próximos passos

Fechado o texto negociado, este passou por análise jurídica de ambas as partes (validação) para que depois de eventuais ajustes seja elaborada a versão final do acordo. Esse processo envolve a tradução para as 24 línguas oficiais da UE. Só isso já pode durar meses. Esta versão final deve ser aprovada pelos Executivos dos países membros do Mercosul e pela Comissão Europeia. Em seguida será definida uma data para a assinatura efetiva do acordo. Após disso será submetido aos poderes legislativos das partes antes de ser finalmente ratificada pelos presidentes. No caso do Brasil é o Senado que autoriza o presidente da República a ratificar o acordo. Esse processo pode levar alguns anos. Mas a parte econômica-comercial poderá entrar em vigor provisoriamente após a aprovação pelo Parlamento Europeu, e a ratificação pelos países do Mercosul.

O governo brasileiro está trabalhando para que isso ocorra para cada sócio do Mercosul individualmente à medida que cada um deles concluir seu processo de ratificação. Ou seja, o Brasil não ficaria refém do ritmo dos parlamentos nos demais países. Particularmente no Paraguai e na Argentina pode haver atrasos no processo devido a resistências ao acordo. Seria preciso incluir na versão final *uma cláusula de vigência bilateral*.

O governo trabalhará para que a parte econômica-comercial entre em vigor no Brasil ainda no primeiro mandato do Bolsonaro (2019-2022), o que será muito difícil, considerando o tensionamento da relação do governo Bolsonaro com os governos da França e Alemanha em torno da sua política ambiental. E essa falta de sintonia entre os governos abre mais espaço para oposições internas nos países europeus. Em particular na França, organizações de agricultores reclamaram das concessões europeias para o Mercosul, com

exceção dos ganhos na proteção de suas indicações geográficas²⁶, mais avançado que em outros acordos. A Copa (agricultores europeus) e Cogeca (cooperativas agrícolas europeias) começaram uma campanha pela não aprovação do acordo. O argumento que usam para ganhar a opinião pública é apontar as diferenças em padrões de qualidade²⁷. De outro lado há, como mencionado, uma parcela da opinião pública na UE preocupada com a agenda ambiental e extremamente desconfortável com a perspectiva de fechar um acordo com um governo declaradamente despreocupado com essa questão.

Outro fator é a vitória da candidatura centro-esquerda na Argentina. Sem dúvida o presidente eleito Alberto Fernández já suavizou o tom em comparação com as declarações, mencionadas acima, feitas durante a campanha eleitoral, mas haverá tentativas de obter algumas alterações, em particular no que diz respeito a proteção à indústria. Foi neste sentido que, em meados de novembro, o presidente eleito fez uma reunião com todos os Embaixadores da União Europeia e explicou não se por a princípio contra o Acordo, mas expressou sua preocupação com o futuro da indústria argentina. Ele tinha anunciado entender haver espaço para ajustes²⁸. Uma negativa do novo governo na Argentina poderá colocar novamente em dúvida a própria viabilidade do Mercosul, que, por enquanto, se consolidou como plataforma negociadora. Contudo, as discussões internas do novo governo argentino podem ser mais um motivo para atrasar o processo.

Conclusões

Como mencionado, o México foi o primeiro país em desenvolvimento a embarcar na estratégia de abertura e acordos econômicos-comerciais. Essa estratégia foi perseguida durante quase três décadas e o país acumulou dezenas de acordos. No caso do acordo com a UE, está sendo renegociado para incluir as novas pautas propostas pelos europeus. O México ganhou um alto coeficiente de importações/exportações, indicador de que estaria bem posicionado nas cadeias globais de valor. Acontece que nada disso gerou

26 As Indicações Geográficas se referem a produtos ou serviços que tenham uma origem geográfica específica. Seu registro reconhece reputação, qualidades e características que estão vinculadas ao local.

27 CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS COOPERATIVAS AGRÍCOLAS E DO CRÉDITO AGRÍCOLA DE PORTUGAL CCRL – CONFAGRI. COPA e COCEGA lamentam concessões feitas no acordo final do Mercosul. **Confagri**, Lisboa, 01 jul. 20219. Disponível em: <https://www.confagri.pt/copa-cogeca-lamentam-concessoes-feitas-no-acordo-final-do-mercotel/>. Acesso em: 21 fev. 2021.

28 LEJTMAN, Román. Alberto Fernández coronó con la UE una jugada diplomática que puede fortalecer su plan económico. **Infobae**, Buenos Aires, 17 nov. 2019. Disponível em: <https://www.infobae.com/politica/2019/11/17/alberto-fernandez-corono-con-la-ue-una-jugada-diplomatica-que-puede-fortalecer-su-plan-economico/>. Acesso em: 21 fev. 2021.

emprego de qualidade, aumento da produtividade ou capacidade industrial-tecnológica endógena. A principal fonte de entrada líquida de dólares continua sendo as remessas de trabalhadores migrantes nos EUA. Ele exporta muitos produtos industriais, mas importa os componentes de maior valor agregado. Exporta carros, mas importa peças de maior conteúdo tecnológico sem que isso gere um processo significativo de espraçamento ou difusão tecnológica. Exporta petróleo cru e importa derivados. A experiência mexicana mostra no mínimo que não há automatismo entre abertura e desenvolvimento.

Para o Brasil, o acordo em si, não vai, como quer fazer crer o governo, superar as desvantagens competitivas do que resta da indústria brasileira. De outro lado, ele também não é a causa desses problemas. O aprofundamento da especialização em exportação de matérias primas é parte das políticas implementadas por este governo e o acordo está em sintonia com esta visão. Sem políticas industriais-tecnológicas, sem BNDES, sem crédito público, sem compras governamentais, sem Petrobras para estimulá-las já estava difícil. Agora, o governo já anunciou que pretende fechar outros acordos rapidamente nos mesmos moldes com outros países desenvolvidos, como o Canadá. O caminho está dado para aprofundar a especialização regressiva em curso. O risco é o de amarrar em um acordo internacional, de forma irreversível ou difícil de reverter, toda uma série de políticas públicas essenciais para nosso desenvolvimento.

Para a UE, o Acordo abre mercado para as empresas europeias e projeta seus valores com obrigações detalhadas a respeito de clima e trabalho. Além disso, seria um sinal poderoso em favor do comércio baseado em regras negociadas contra o unilateralismo, em referência direta aos EUA.

No Brasil as negociações com a UE nunca chegaram a despertar os ânimos, como foi na época com as negociações com os EUA acerca da ALCA, e não será diferente dessa vez. Fora algumas vozes isoladas, o empresariado e a imprensa comercial apoiam e copiam os argumentos do governo. Para a esquerda, o acordo reforça a necessidade de repensar um projeto para o país. Críticas pontuais ao conteúdo ou ao processo de negociação são válidas, mas longe de suficientes. O acordo só reforça processos já em cursos.

É preciso repensar políticas que possam retomar um projeto de desenvolvimento industrial-tecnológico que dialogue com a 4ª revolução industrial. Mas que repense também a inserção internacional do Brasil. As experiências passadas, em particular do período 2004-2008, são válidas, mas há de se entender porque os avanços realizados na época não resistiram à onda golpista e ultraliberal que veio em seguida. Fora disso, o ambiente internacional mudou muito. Um dos elementos que precisam ser repensados diz respeito os investimentos internacionais. Considerando a forte presença

de empresas multinacionais, em particular europeias, no Brasil, é de fato essencial avançar em políticas que possam provocar maior aproveitamento desses investimentos para aumentar a produtividade e estimular a geração de capacidade tecnológica endógena interna. Mas isso não acontece somente com a abertura. A China pode servir de exemplo, e estamos vendo que justamente essas políticas estão sendo atacadas pelos EUA e a UE. Contudo, o Acordo com a União Europeia tende a nos levar a um futuro distante do Brasil que queremos, mas qual é a inserção internacional adequada que pretendemos defender?

Referências Bibliográficas

AMORIM, Celso. **Breve narrativas diplomáticas**. São Paulo: Benvirá, 2013.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Relatório de Investimentos Direto no País**. Brasília: Banco Central do Brasil, 2018.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Acordo de associação Mercosul-União Europeia**. Resumo informativo elaborado pelo governo brasileiro. Brasília, 4 jul. 2019a. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/arquivos/documentos/politica-externa-comercial-e-economica/2019_10_24__Resumo_Acordo_Mercosul_UE_CGNCE.pdf. Acesso em: 21 fev. 2021.

BRASIL. Ministério de Relações Exteriores. **Coletiva de imprensa em Bruxelas - Conclusão do acordo MERCOSUL-União Europeia**. 28 jun. 2019b. (35m12s). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=qx7zVAhOVGI>. Acesso em: 21 fev. 2021.

BRASIL. Ministério de Relações Exteriores. **Texto do Acordo Mercosul-União Europeia**. Brasília, 12 de julho de 2019c. Disponível em: <http://antigo.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/diplomacia-economica-comercial-e-financeira/15557-mercosul-uniao-europeia>. Acesso em: 21 fev. 2021.

BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT UND ENERGIE; MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES. **A Franco-German Manifesto for a European industrial policy fit for the 21th Century**. Berlim/Paris, 19 fev. 2019. Disponível em: https://www.bmw.de/Redaktion/DE/Downloads/F/franco-german-manifesto-for-a-european-industrial-policy.pdf?__blob=publicationFile&v=2. Acesso em: 21 fev. 2021.

CANAL RURAL. Unica: acordo Mercosul-UE é um primeiro passo importante para o setor sucroenergético. **Canal Rural**, São Paulo, 28 jul. 2019. Disponível em: <https://canalrural.uol.com.br/noticias/agricultura/cana/unica-acordo-mercosul-ue-importante/>. Acesso em: 21 fev. 2021.

EUROPEAN COMMISSION. **EU-Mercosur trade agreement**: The Agreement in Principle and its texts. Texts of the Agreement. Brussels, 12 jul. 2019a. Disponível em: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2048>. Acesso em: 21 fev. 2021.

EUROPEAN COMMISSION. **The New EU-Mercosur trade agreement**. The agreement in principle. Brussels, 1 jul. 2019b. Disponível em: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/june/tradoc_157964.pdf. Acesso em: 21 fev. 2021.

GAZETADO POVO. Lula se diz otimista sobre acordo entre Mercosul e UE. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 7 dez. 2009. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/lula-se-diz-otimista-sobre-acordo-entre-mercosul-e-ue-c17s343een2ychbqqs816fi32/>. Acesso em: 21 fev 2021.

INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL – IEDI. O perfil setorial do retrocesso da indústria brasileiro. **Carta IEDI**, edição 920, 18 abr. 2019. Disponível em: https://iedi.org.br/cartas/carta_iedi_n_920.html. Acesso em: 21 fev 2021.

JORNAL DO COMÉRCIO. UE cria obstáculos, diz Serra. **Jornal do Comércio**, Porto Alegre, 29 mai. 2016. Disponível em: https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/2016/05/economia/501566-ue-cria-obstaculos-diz-serra.html. Acesso em: 21 fev. 2021.

MENDES, Luiz Henrique. Acordo entre UE e Mercosul beneficia carne argentina. **Valor Econômico**, São Paulo, 08 jul. 2019. Disponível em: <https://valor.globo.com/agronegocios/noticia/2019/07/08/acordo-entre-ue-e-mercosul-beneficia-a-carne-argentina.ghtml>. Acesso em: 21 fev. 2021.

NONNENBERG, Marcelo José Braga; RIBEIRO, Fernando José. Análise preliminar do acordo Mercosul-União Europeia. **Carta de Conjuntura**, n.44, IPEA, 2019.

SCHUTTE, Giorgio Romano. Brexit na perspectiva do Path Dependency. **PLURAL**, São Paulo, v.24.2, p.114-134, 2017.

VALOR ECONÔMICO. Acordo com UE será primeiro teste para valer da abertura. Editorial. **Valor Econômico**, São Paulo, 2 jul. 2019. Disponível em: <https://valor.globo.com/opiniaao/noticia/2019/07/02/acordo-com-ue-sera-primeiro-teste-para-valer-de-abertura.ghtml>. Acesso em: 21 fev. 2021.

VEJA. Setor siderúrgico do Brasil critica acordo UE-Mercosul. **Veja**, São Paulo, 02 jul. 2019. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/economia/setor-siderurgico-do-brasil-critica-acordo-ue-mercosul/>. Acesso em: 21 fev. 2021.

WOOLCOCK, Stephen. European Union policy towards Free Trade Agreements. **ECIPE Working Paper**, Bruxelas, n.03, 2007. Disponível em: <https://ecipe.org/wp-content/uploads/2014/12/european-union-policy-towards-free-trade-agreements.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2021.

3. SUBORDINAÇÃO PELA ADESÃO: O PLEITO DO BRASIL A MEMBRO PLENO DA OCDE

Diego Arango Azzi

O presente capítulo traz uma análise da política externa brasileira com relação à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, a OCDE. O histórico do relacionamento do país com esta instituição internacional evidencia uma intensificação das interações entre as partes nos últimos vinte anos. Esta aproximação gradual não é acompanhada, porém, de um debate público aprofundado a respeito do seu significado e dos eventuais ganhos e perdas para o Brasil.

Nosso argumento é o de que a entrada na OCDE vai muito além do *soft power* de um “selo de qualidade”, mas é, antes, um elemento na estratégia de poder das potências ocidentais para barganhar concessões liberalizantes e vinculantes por parte dos seus novos membros plenos, os quais não estão entre os países altamente desenvolvidos. O atual esforço de adesão do Brasil ocorre num dos piores cenários, sob um governo que não vê problemas em fazer concessões de todo tipo na esperança de fortalecer as relações com os Estados Unidos (EUA) de Donald Trump.

“Um selo de qualidade”

A OCDE é apresentada por seus entusiastas sob o cativante rótulo de “Clube dos Países Ricos”, ainda que hoje não seja composto apenas por países ricos e que haja países ricos fora da OCDE. Das dez maiores economias do mundo, três não fazem parte da OCDE: China, Índia e Brasil. Estados Unidos, Canadá, Japão, Reino Unido, Alemanha, França e Itália completam a lista. O Brasil se caracteriza por ser já há muito tempo uma das dez maiores economias do mundo (chegando a ocupar a 5ª posição em 2007) e, portanto, representa um ativo de grande interesse para a OCDE, de magnitude similar ou maior do que a atratividade que a Organização eventualmente possa representar para o Brasil.

De qualquer forma, sejam do governo, do setor privado ou da academia, há certo consenso entre os defensores da entrada na OCDE de que a membresia plena representa algo como “um selo de qualidade” que garantiria

“um aumento de confiança dos investidores”. Para além da fragilidade e falta de garantias que subjazem tal raciocínio, pouco se tem debatido o que está por trás destes genéricos *slogans*; a qual projeto de Brasil a entrada na OCDE corresponde; quais os prós e contras desta importante decisão do Estado Brasileiro para os distintos setores da economia e da sociedade.

Antes de mais nada, é importante notar que o Brasil, ainda que não seja membro pleno, já disfruta de status privilegiado nesta Organização, de forma que as contrapartidas unilateralmente concedidas ao presidente Donald Trump para um apoio dos EUA e o árduo processo de adesão a cumprir pela frente relativizam muito os ganhos alegadamente obtidos na visita presidencial a Washington. Recorde-se que apenas em 2019 o Brasil já isentou cidadãos americanos da exigência de visto (sem reciprocidade dos EUA); cedeu parte da Base de Alcântara aos EUA (sem permissão de entrada de autoridades nacionais); abriu mão do tratamento especial e diferenciado como país em desenvolvimento na Organização Mundial do Comercio (OMC); ensaiou abandonar o Acordo de Paris sobre a Mudança do Clima; posicionou-se a favor do embargo dos EUA à Cuba (isolando o país na ONU); se alinhou aos EUA no reconhecimento do auto-proclamado presidente da Venezuela Juan Guaidó visando a derrubada de Nicolás Maduro (iniciativa fracassada); dentre outras importantes sinalizações de alinhamento automático à política exterior da Casa Branca, em especial uma dramática mudança de conduta no Conselho de Direitos Humanos da ONU em favor de um conservadorismo radical.

Recapitulando um pouco mais, desde a derrubada do governo de Dilma Roussef (PT), é possível identificar uma reorientação político-econômica da Política Externa Brasileira (PEB) sob comando de Serra e Nunes Ferreira (PSDB), que já enfatizavam uma visão predominantemente liberalizante da economia, do comércio e dos investimentos; e um abandono da estratégia de coalizões na OMC e da ênfase nos BRICS¹. É durante o governo Temer (MDB) que, em maio de 2017, o Brasil submete formalmente seu pedido de adesão plena à OCDE. No atual governo, contudo, é mais Paulo Guedes (Economia) do que Ernesto Araújo (Itamaraty) o responsável por liderar a agenda de choque liberalizante que virá com a aposta na inserção via abertura radical, donde a necessidade de tornar o país mais “competitivo” rebaixando o custo do trabalho (reformas trabalhista e da previdência; Emenda Constitucional 95 de teto dos gastos públicos) e “atraente” ao capital estrangeiro (privatizações, liberalização da economia e ancoragem deste processo nos marcos regulatórios da OCDE).

1 FRENKEL, Alejandro; AZZI, Diego. Cambio y ajuste: la política exterior de Argentina y Brasil en un mundo en transición (2015-2017). *Colombia Internacional*, v.96, p.177-207, 2018.

Em março de 2019, o anúncio informal da decisão dos Estados Unidos em apoiar (ou deixar de obstruir) o Brasil no seu pedido de adesão como membro pleno da OCDE foi celebrado pelo governo e alguns analistas como uma vitória da então debutante diplomacia de Jair Bolsonaro – ainda que não trouxesse garantia alguma de sucesso futuro do pleito brasileiro. A indicativa estadunidense exigia, porém, contrapartidas imediatas em outros âmbitos multilaterais como a OMC, ao que o Brasil se mostrou disposto de forma inédita na sua história diplomática. Pouco depois de empolgar o governo brasileiro, no entanto, Trump mudou o discurso e afirmou que priorizaria a entrada de Argentina e Romênia. Passados poucos meses da decepção, nova reviravolta na posição dos EUA ocorre após a derrota de Mauricio Macri (Cambiemos) nas eleições presidenciais argentinas de outubro de 2019 e o posicionamento dos EUA muda novamente, voltando a colocar o Brasil como candidato mais apoiado para iniciar o processo formal de adesão junto à Romênia.

A estratégia diplomática brasileira atual remete e radicaliza a dos anos 1990, quando também vigorou uma tentativa de busca por “selos de qualidade e confiança” alegadamente vindos da adesão a regimes e protocolos internacionais - a então chamada autonomia pela integração². No entanto, a decisão de tornar-se membro pleno da OCDE está longe de ser apenas um ato de “valor simbólico”³ para trazer “credibilidade internacional” ao país⁴. Ser membro pleno da OCDE representa muito mais do que isto e terá consequências significativas para o Brasil, resultando mais em uma subordinação pela adesão, abandonando o pragmatismo diplomático característico do país.

A influência da OCDE sobre a legislação doméstica e a proteção de investimentos

Segundo a própria OCDE⁵, o processo de acesso de um membro pleno, “não é mera formalidade, mas sim o resultado de uma rigorosa etapa de revisão das práticas e políticas públicas nacionais”. Ou seja, a atuação da OCDE sobre seus membros se dá não apenas no plano multilateral, mas sobretudo *behind*

2 VIGEVAZI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo F. de; CINTRA, Rodrigo. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. **Rev. Tempo Social**, São Paulo, v.15, n.2, p.31-61, nov. 2003.

3 STUENKEL, Oliver. Por que o Brasil está certo ao buscar adesão à OCDE. **El País**, 8 mai. 2017. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/05/08/politica/1494280126_581128.html. Acesso em: 21 fev. 2021.

4 BARBOSA, Rubens. Integração do Brasil à Economia Global. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 25 abr. 2017. Disponível em: <https://opinio.estado.com.br/noticias/geral/integracao-do-brasil-a-economia-global,70001750501>. Acesso em: 21 fev. 2021.

5 OCDE. **Accession to the Organisation**. Paris, 2021a. Disponível em: <http://www.oecd.org/legal/accession-process.htm>. Acesso em: 21 fev. 2021.

the borders. Atualmente, outros países latino-americanos como a Colômbia⁶ (37ª economia mundial pelo seu PIB, segundo o FMI) e a Costa Rica (78ª economia mundial), por exemplo, buscam sua incorporação no grupo junto ao já membro Chile (41ª economia mundial), e estão tendo suas políticas submetidas à análise por nada menos que 23 comitês temáticos da OCDE, que emitirão seu parecer não somente sobre Comércio e Investimentos, mas também sobre áreas como Agricultura, Pesca, Saúde, Educação, Ciência e Tecnologia, Governança Corporativa, Meio Ambiente, Produtos Químicos, Seguros e Previdência, Desenvolvimento Territorial, dentre outras.

Nas suas origens, a OCDE foi fundada em 1960 após a adesão dos EUA e do Canadá à Organização para a Cooperação Econômica Europeia (OCEE), desativada a partir de então. A OCEE havia funcionado desde a sua fundação em 1948 como importante fórum de concertação europeia dos esforços de reconstrução do Plano Marshall no pós-II Guerra. O Japão se somou ao novo grupo em 1964 e hoje a OCDE conta com 35 países-membros.

Durante toda a sua existência, a OCDE tem defendido e promovido os interesses dos governos, mas principalmente do capital privado dos seus países membros. Já em 1967 esta organização apresentou às Nações Unidas (ONU) uma proposta de Convenção sobre a Proteção da Propriedade Estrangeira (*Draft on the Convention on the Protection of Foreign Property*)⁷, examinada sem consenso pela ONU naquela oportunidade. É importante observar que o Investimento Externo Direto (IED) originado de países da OCDE se destina a outros países desenvolvidos desta organização. Os países da OCDE concentraram 76% do IED global no período entre 1990-1999 e 70% no período entre 2000-2009⁸. Isto significa que os países em desenvolvimento competem entre si pela atração dos 30% restantes do IED global que não fica na própria OCDE.

No período que vai do final da década de 1970 ao início da década de 1990, a estratégia de alocação dos 30% de IED originado de países da OCDE para países em desenvolvimento priorizou o Sudeste asiático em detrimento da África e da América Latina, que perderam participação no total de IED da OCDE. Em cada região, a tendência do IED da OCDE foi a de concentrar os fluxos em regiões e países prioritários: o Japão direcionou seus investimentos

6 Idem. **Roadmap for the accession of Colombia to the OECD Convention**. Paris, 24 set. 2013. Disponível em: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=C\(2013\)110/FINAL&doc_Language=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=C(2013)110/FINAL&doc_Language=En). Acesso em: 21 fev. 2021.

7 OCDE. **Draft Convention on the protection of foreign property**. Text with Notes and Comments. Paris, 16 out. 1967. Disponível em: <https://www.oecd.org/investment/internationalinvestmentagreements/39286571.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2021.

8 LANGHAMMER, Rolf. Competition among developing countries for foreign investment in the eighties — Whom did OECD investors prefer? *Weltwirtschaftliches Archiv*, v.127, n.2, p.390–403, 1991.

para o seu entorno na Ásia, a Alemanha manteve o Brasil como parceiro-chave na América do Sul e a Grã-Bretanha direcionou a maior parte do seu IED a ex-colônias africanas como Nigéria, Quênia, Gana, Zimbábue e Zâmbia. Os EUA mantiveram um IED mais distribuído pela América Latina, além do forte fluxo em direção à Ásia. De modo geral, os dados mostram que os países em desenvolvimento fora da OCDE chegaram ao final dos anos 1980 atraindo menos IED vindo de países da OCDE do que obtinham ao final dos anos 1970⁹.

Frustrada com os resultados das negociações sobre TRIMS¹⁰, TRIPS¹¹ e GATS¹² no âmbito do GATT^{13,14} – que já beneficiavam os seus países membros em detrimento do mundo em desenvolvimento –, entre 1995 e 1998 a OCDE se dedicou a elaborar uma nova proposta de acordo sobre investimentos, negociado com o envolvimento do setor privado e sem qualquer mecanismo de transparência: o Acordo Multilateral de Investimentos (AMI)¹⁵, que só chegou ao conhecimento público através de vazamentos de informações totalmente fora do script negociador.

Este acordo visava a profunda liberalização e a ampla proteção dos investimentos, prevendo efetivos mecanismos de solução de controvérsias entre investidores e Estados (*Investor-State Dispute Settlement provisions* - ISDS) em Cortes internacionais como o CIADI do Banco Mundial, evitando assim que empresas tivessem que se submeter aos tribunais dos países signatários. Além disso, outra característica marcante do AMI da OCDE era a obrigação dos signatários em aceitar que, uma vez iniciada, a liberalização não poderia ser revertida e as exceções concedidas seriam necessariamente removidas (*stand still and roll back provisions*)¹⁶.

9 Ibidem.

10 ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. **Agreement on Trade-Related Investment Measures – TRIMS**. Geneva, 2019. Disponível em: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/18-trims_e.htm. Acesso em: 21 fev. 2021.

11 Idem. **Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights – TRIPS**. Geneva, 2019a. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/trips_e/trips_e.htm. Acesso em: 21 fev. 2021.

12 Idem. **The General Agreement on Trade in Services (GATS): objectives, coverage and disciplines**. Geneva, 2019b. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/gatsqa_e.htm. Acesso em: 21 fev. 2021.

13 Idem. **The General Agreement on Tariffs and Trade**. Geneva, 2019c. Disponível em: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_e.pdf. Acesso em: 21 fev. 2021.

14 Nas siglas em inglês: TRIMS – *Trade Related Investment Measures*; TRIPS – *Trade Related Intellectual Property Rights*; GATS – *General Agreement on Trade in Services*; GATT – *General Agreement on Tariffs and Trade*.

15 OCDE. **Multilateral Agreement on Investment**. Documentation from the Negotiations. Paris, 2021b. Disponível em: <http://www.oecd.org/daf/mai/>. Acesso em: 21 fev. 2021.

16 WHITTERELL, William H. The OECD Multilateral Agreement on Investment. **Transnational Corporations**, Geneva, v.4, n.2, p.1-14, aug. 1995. Disponível em: https://unctad.org/en/docs/itciitv4n2a2_en.pdf. Acesso em: 21 fev. 2021.

Isto obviamente representava uma limitação drástica da autonomia política e do *policy space* dos governos, do legislativo e do judiciário daqueles países; e também uma neutralização preventiva do risco de ocorrerem escolhas democráticas por mudanças de rumo na política doméstica em eleições futuras. Em meados de 1998, a pressão das ruas e da opinião pública levou à saída da França (país onde está a sede da OCDE) do acordo e fez com que em dezembro a Organização anunciasse que as negociações sobre o AMI haviam colapsado definitivamente.

Semelhanças do AMI com os atuais acordos de comércio e de investimentos de nova geração que correm por fora da OMC como, por exemplo, o TISA (*Trade In Services Agreement*) não são mera coincidência. Antigos conteúdos vêm sendo reciclados nas novas propostas de acordos que reúnem assimetricamente países desenvolvidos e em desenvolvimento por fora da institucionalidade multilateral existente. No caso do governo Trump, ao abandonar iniciativas da gestão do Democrata Barack Obama (TPP e TTIP)¹⁷, os Estados Unidos se empenham em relações bilaterais por um lado e, por outro, na modificação estrutural de organismos como a OMC, na qual coalizões de países em desenvolvimento lograram frear em alguma medida a obtenção dos interesses das nações mais desenvolvidas.

As negociações de Washington que levaram o Brasil a abrir mão do tratamento especial e diferenciado que possui como país em desenvolvimento na OMC se enquadram nesta estratégia e, como consequência, removeram o país da posição de opositor aos principais interesses dos membros da OCDE em geral e dos EUA em particular, enfraquecendo ainda mais o poder de barganha dos países em desenvolvimento reunidos em torno do que já foi o G20 comercial. Segundo o chanceler Ernesto Araújo, com esta decisão, o Brasil se tornou “um grande país no *decision-making* da OMC” e não está mais condenado a ser “eternamente um país em desenvolvimento”¹⁸. Os números do comércio exterior brasileiro nos próximos anos rapidamente mostrarão o resultado prático desta estratégia, mas no plano político, ao alinhar-se automaticamente à administração Trump, o Brasil gera uma animosidade até hoje inexistente por parte de importantes nações do mundo em desenvolvimento, sobretudo com a China, que já é o principal investidor no país.

Esta orientação política vem levando o Brasil a embarcar em desentendimentos diplomáticos e comerciais com a China, chegando diversas

17 Nas siglas em inglês: TPP – *Trans Pacific Partnership*; TTIP – *Transatlantic Trade and Investment Partnership*.

18 CAMPOS, Ana Cristina. Chancelor: Brazil placed as great country after new WTO status. **Agência Brasil**, Brasília, 20 mar. 2019. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/en/internacional/noticia/2019-03/chancellor-brazil-placed-great-country-after-new-status-wto>. Acesso em: 21 fev. 2021.

autoridades a promover exaltação de certa sinofobia, de que não temos nada a ganhar ou a nos orgulhar. No agronegócio, por exemplo, os EUA são competidores pelos mesmos mercados que o Brasil em diversos setores, possuindo interesses ofensivos sobre o mercado chinês. Parte da estratégia na chamada guerra comercial com a China é exportar mais para aquele país e, para isso, os EUA vêm forçando o desvio de comércio de competidores como o Brasil – o que ficou claro no episódio da negociação bilateral sobre cotas de importação de soja, em que os EUA se beneficiaram com um aumento de sua cota, desviando demanda chinesa que antes se endereçava ao Brasil¹⁹.

Frente a estas dificuldades encontradas pelas grandes potências no plano das negociações multilaterais das últimas duas décadas, a OCDE aparece então como um espaço institucional bastante propício para formular e firmar amplos acordos *ad hoc*, sempre “voluntários”, que buscam estabelecer novos padrões regulatórios e forçar os países que estão fora a se submeterem *post facto* à nova realidade das “boas práticas”, sob pena de sofrerem com desvio do fluxo de comércio e investimentos. Em suma, a OCDE é um instrumento de poder no sistema internacional que, como outros, não deve ser subestimado.

Neste quadro, a membresia plena teria ainda outras importantes consequências para o Brasil, uma vez que as decisões da OCDE tem que ser acatadas por seus membros como atos vinculantes (*binding acts*)²⁰. No que diz respeito à esfera financeira e aos fluxos de capital, a OCDE possui ainda uma série de Códigos de Liberalização (*Codes of Liberalisation*)²¹ aos quais os países devem se submeter, incluindo, por exemplo, o Código de Liberalização do Movimento de Capitais²² – o qual inclui também a liberalização dos fluxos de investimentos²³. Não é demasiado enfatizar o quanto países em desenvolvimento já sofreram nos anos 1990 e início dos 2000 com a volatilidade de capitais de curto prazo e ataques especulativos às suas moedas, uma vez afrouxados os controles de capital.

19 SALOMÃO, Rafael. China vai comprar mais 10 milhões de t de soja dos EUA, diz USDA. **Revista Globo Rural**, 22 fev. 2019. Disponível em: <https://revistagloborural.globo.com/Noticias/Agricultura/Soja/noticia/2019/02/china-vai-comprar-10-milhoes-de-toneladas-de-soja-mais-dos-eua.html>. Acesso em: 21 fev. 2021.

20 OCDE. **OECD Legal Instruments**. Paris, 2019c. Disponível em: <http://www.oecd.org/legal/legal-instruments.htm>. Acesso em: 21 fev. 2021.

21 Idem. **OECD Codes of Liberalisation – New Governance Arrangements**. Paris, jul. 2012. Disponível em: <https://www.oecd.org/investment/investment-policy/Codes-liberalisation-governance.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2021.

22 Idem. **OECD Code of Liberalisation of Capital Movements**. 2020. Disponível em: <http://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/Code-Capital-Movements-EN.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2021.

23 Idem. **Launch of Brazil-OECD Programme of Work 2016-2017**. Brasília, 03 nov. 2015. Disponível em: <http://www.oecd.org/brazil/launch-of-brazil-oecd-programme-of-work-2016-2017.htm>. Acesso em: 21 fev. 2021.

Desprezando poder de barganha

Um outro ângulo de análise sobre a história recente da organização nos mostra que, partindo da avaliação de que até meados deste século terá ocorrido “uma mudança dramática no equilíbrio de poder mundial”, com as economias emergentes representando uma parcela cada vez maior do PIB global, a partir de 2007 foi a própria OCDE que buscou se aproximar dos países dos BRICS e também da Indonésia, que passaram a ter um status diferenciado na organização, passando de observadores a *key partners*, “países não-membros com engajamento aprofundado”²⁴. Se a entrada do Brasil de fato se refletir no abandono dos diversos foros multilaterais em que o país se destaca por mediar e representar interesses mais amplos do mundo em desenvolvimento, como por exemplo na OMC, todo este capital político acumulado durante décadas será desalavancado imediatamente e, a partir de então, para saber as posições do Brasil bastará ouvir o que dizem os representantes dos EUA.

Na realidade, durante os últimos cerca de 15 anos foi a OCDE que esteve em busca de recuperar credibilidade e aprender com as boas práticas de grandes economias emergentes, como o Brasil. Isto porque, ao analisar potenciais destinos para seus investimentos, os membros da OCDE buscam preferencialmente países que possuam grande mercado interno, déficit de IED, baixo custo da força de trabalho e variáveis institucionais/jurídicas que ofereçam segurança aos investimentos, sendo estas duas últimas características as mais importantes. Alam e Sayed enfatizam que os investidores na origem dos IED priorizarão baixo custo da força de trabalho nas suas alocações de capital e que, portanto, países que desejem atrair IED de membros da OCDE devem baixar o custo da sua força de trabalho²⁵ – algo que, no Brasil, vem sendo feito desde a reforma trabalhista de Michel Temer e a da reforma da previdência de Jair Bolsonaro.

O aspecto da segurança e da proteção aos investimentos não é, contudo, apenas um elemento técnico que possa ser definitivamente garantido através da internalização de regulações e padrões da OCDE. Este é um tema em última instância político (a corrupção, por exemplo, sendo um fator de análise) e isto faz com que a membresia plena não garanta aumento do fluxo de IED para países em desenvolvimento, pois, como observado no processo de paz na Colômbia, no difícil combate ao narcotráfico no México e nos conflitos étnico-raciais com os Curdos na Turquia, são muitos os *fatores de risco* que podem afastar o IED, mesmo para membros plenos.

24 WALKER, Andrew. OECD: ‘Dramatic shift’ in balance of economic power’. **BBC News**, London, 9 nov. 2012. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/business-20267628>. Acesso em: 21 fev. 2021.

25 ALAM, Abdullah; SHAH, Syed. Determinants of foreign direct investment in OECD member countries. **Journal of Economic Studies**, v.40, n.4, ago. 2013.

Contrariamente às acusações de que a política exterior dos treze anos de governos Lula-Dilma pecou por ser excessivamente ideológica, foi sob o governo Dilma Rousseff, em 2015, que o Brasil estabeleceu uma relação mais intensa com a OCDE²⁶ – mantendo pragmaticamente, contudo, uma distância segura das consequências negativas que a liberalização plena exigida pela adesão acarretaria.

Como *key partner*, o Brasil já tem acesso a todos os órgãos da OCDE; pode aderir *voluntariamente* a instrumentos da OCDE; está integrado nos seus sistemas de informação e estatísticas; participa de revisões sobre setores específicos; além de ter sido convidado para todas as reuniões ministeriais da OCDE desde 1999. Nota-se assim que o país – enquanto nação ainda em desenvolvimento e profundamente desigual que é –, já desfruta de uma posição privilegiada no relacionamento com a OCDE e que teria ganhos questionáveis sendo um membro pleno do grupo. Estudo comparativo de 24 países-membros da OCDE com 22 países em desenvolvimento demonstrou ainda que o índice de abertura comercial dos países em desenvolvimento (88,07%) já superou em muito o dos membros da OCDE (66,29%)²⁷. É preciso, portanto, debater a fundo o projeto de nação por trás da adesão a OCDE, bem como a quais interesses e ideologias ele está a serviço.

Alinhamento automático e concessões unilaterais não trouxeram benefícios ao Brasil e, pior, atentaram contra o interesse nacional e posicionamentos consolidados da nossa diplomacia. Para aqueles que ainda não haviam compreendido o significado do slogan de Donald Trump, *America First*, os episódios da acessão à OCDE não deixam dúvidas quanto aos grandes equívocos de compreensão de mundo que perpassam a PEB bolsonarista. Pois é justamente no longo processo de adesão que os países candidatos são levados a fazer mais concessões e assumir mais compromissos liberalizantes.

Se algum tipo de “valor simbólico” ou obtenção de “credibilidade internacional” resultasse desta movimentação tectônica na PEB, seria apenas pelo fato de que os investidores internacionais – e sobretudo aqueles do “Ocidente” – comemorariam que o Brasil teria, enfim, aberto mão da sua autonomia política sobre comércio, investimentos e sobre ao menos outras 21 áreas de políticas públicas submetidas ao crivo da OCDE no processo de adesão de um membro pleno. O motor deste processo de *subordinação pela adesão* não é o Brasil entrando na OCDE, mas o seu contrário.

26 OCDE. op. cit., 2015.

27 ECONOMOU, Fotini; HASSAPIS, Christis; PHILIPPAS, Nikolaos; et al. Foreign Direct Investment Determinants in OECD and Developing Countries. *Review of Development Economics*, v.21, n.3, p.527–542, 2016.

Referências Bibliográficas

ALAM, Abdullah; SHAH, Syed. Determinants of foreign direct investment in OECD member countries. **Journal of Economic Studies**, v.40, n.4, ago. 2013.

BARBOSA, Rubens. Integração do Brasil à Economia Global. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 25 abr. 2017. Disponível em: [https://opinio.estadao.com.br/noticias/geral,integracao-do-brasil-a-economia-global,70001750501](https://opinio.estadao.com.br/noticias/geral/integracao-do-brasil-a-economia-global,70001750501). Acesso em: 21 fev. 2021.

CAMPOS, Ana Cristina. Chancelor: Brazil placed as great country after new WTO status. **Agência Brasil**, Brasília, 20 mar. 2019. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/en/internacional/noticia/2019-03/chancellor-brazil-placed-great-country-after-new-status-wto>. Acesso em: 21 fev. 2021.

ECONOMOU, Fotini; HASSAPIS, Christis; PHILIPPAS, Nikolaos; *et al.* Foreign Direct Investment Determinants in OECD and Developing Countries. **Review of Development Economics**, v.21, n.3, p.527–542, 2016.

FRENKEL, Alejandro; AZZI, Diego. Cambio y ajuste: la política exterior de Argentina y Brasil en un mundo en transición (2015-2017). **Colombia Internacional**, v.96, p.177-207, 2018.

LANGHAMMER, Rolf. Competition among developing countries for foreign investment in the eighties — Whom did OECD investors prefer? **Weltwirtschaftliches Archiv**, v.127, n.2, p.390–403, 1991.

OCDE. **Accession to the Organisation**. 2021a. Disponível em: <http://www.oecd.org/legal/accession-process.htm>. Acesso em: 21 fev. 2021.

OCDE. **Draft Convention on the protection of foreign property**. Text with Notes and Comments. Paris, 16 out. 1967. Disponível em: <https://www.oecd.org/investment/internationalinvestmentagreements/39286571.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2021.

OCDE. **Launch of Brazil-OECD Programme of Work 2016-2017**. Brasília, 03 nov. 2015. Disponível em: <http://www.oecd.org/brazil/launch-of-brazil-oecd-programme-of-work-2016-2017.htm>. Acesso em: 21 fev. 2021.

OCDE. **Multilateral Agreement on Investment**. Documentation from the Negotiations. Paris, 2021b. Disponível em: <http://www.oecd.org/daf/mai/>. Acesso em: 21 fev. 2021.

OCDE. **Roadmap for the accession of Colombia to the OECD Convention**. Paris, 24 set. 2013. Disponível em: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=C\(2013\)110/FINAL&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=C(2013)110/FINAL&docLanguage=En). Acesso em: 21 fev. 2021.

OCDE. **OECD Code of Liberalisation of Capital Movements**. 2020. Disponível em: <http://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/Code-Capital-Movements-EN.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2021.

OCDE. **OECD Codes of Liberalisation** – New Governance Arrangements. Paris, jul. 2012. Disponível em: <https://www.oecd.org/investment/investment-policy/Codes-liberalisation-governance.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2021.

OCDE. **OECD Legal Instruments**. Paris, 2021c. Disponível em: <http://www.oecd.org/legal/legal-instruments.htm>. Acesso em: 21 fev. 2021.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. **Agreement on Trade-Related Investment Measures – TRIMS**. Geneva, 2019a. Disponível em: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/18-trims_e.htm. Acesso em: 21 fev. 2021.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. **The General Agreement on Tariffs and Trade**. Geneva, 2019b. Disponível em: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_e.pdf. Acesso em: 21 fev. 2021.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. **The General Agreement on Trade in Services (GATS): objectives, coverage and disciplines**. Geneva, 2019c. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/gatsqa_e.htm. Acesso em: 21 fev. 2021.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. **Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights – TRIPS**. Geneva, 2019d. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/trips_e/trips_e.htm. Acesso em: 21 fev. 2021.

SALOMÃO, Rafael. China vai comprar mais 10 milhões de t de soja dos EUA, diz USDA. **Revista Globo Rural**, 22 fev. 2019. Disponível em: <https://revistagloborural.globo.com/Noticias/Agricultura/Soja/noticia/2019/02/china-vai-comprar-10-milhoes-de-toneladas-de-soja-mais-dos-eua.html>. Acesso em: 21 fev. 2021.

STUENKEL, Oliver. Por que o Brasil está certo ao buscar adesão à OCDE. **El País**, 8 mai. 2017. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/05/08/politica/1494280126_581128.html. Acesso em: 21 fev. 2021.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo F. de; CINTRA, Rodrigo. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. **Rev. Tempo Social**, São Paulo, v.15, n.2, p.31-61, nov. 2003.

WALKER, Andrew. OECD: ‘Dramatic shift’ in balance of economic power”. **BBC News**, London, 9 nov. 2012. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/business-20267628>. Acesso em: 21 fev. 2021.

WHITERELL, William H. The OECD Multilateral Agreement on Investment. **Transnational Corporations**, Geneva, v.4, n.2, p.1-14, aug. 1995. Disponível em: https://unctad.org/en/docs/iteitv4n2a2_en.pdf. Acesso em: 21 fev. 2021.

MEIO AMBIENTE

4. DE REFERÊNCIA A PÁRIA - A TRAGÉDIA DA DIPLOMACIA AMBIENTAL NO GOVERNO BOLSONARO

*Everton Farias
Giovana Matos
Leticia Leite
Luiz Franco
Pedro Lagosta
Rafaela Martins
Diego Araujo Azzi*

No presente capítulo apresentamos algumas das principais transformações em curso com relação à diplomacia ambiental brasileira, cujo marco inicial se localiza a partir de janeiro de 2019. Através de uma análise que contrasta os traços históricos da nossa diplomacia com fatos e ações relevantes no contexto da política externa ao longo de 2019, o argumento aqui exposto busca evidenciar como, sob o bolsonarismo, os temas de meio ambiente, mudança do clima e participação democrática da sociedade civil na Política Externa Brasileira (PEB) sofreram retrocessos históricos.

A defesa do meio ambiente foi vítima de um despudorado elogio à devastação em nome da mineração e do agronegócio; o combate à mudança do clima foi vítima de um negacionismo climático pré-iluminista; e a participação social foi vítima de desqualificações retóricas e fechamento de instâncias democráticas de diálogo com o poder público. Uma política aberta de extrativismo, negacionismo e autoritarismo são os traços marcantes da agenda ambiental-climática do governo Bolsonaro, remetendo o Brasil de volta a posicionamentos dos anos 1970, que vinham sendo parcial e progressivamente superados no período pós-redemocratização.

Mas a repercussão negativa das posições de Bolsonaro em relação às negociações dos regimes ambientais e de combate à mudança climática se iniciou ainda em 2018, antes mesmo do governo tomar posse. Então como presidente, as ações e discursos efetivamente realizados levaram a uma verdadeira desestruturação do aparato institucional e da capacidade de gestão da área ambiental federal, com fortes repercussões no âmbito internacional.

Para compreender a dimensão da política de devastação em curso é preciso primeiro recordar o papel que o país desempenhou internacionalmente ao longo das últimas décadas nas negociações sobre meio ambiente, biodiversidade e mudança do clima. Nesse sentido, deve-se atentar para o fato de que o lugar hoje ocupado pelos temas de meio ambiente e clima nas relações internacionais vai muito além do debate sobre a proteção ambiental e desenvolvimento sustentável, envolvendo outras questões-chave da economia política mundial, como segurança, energia, sistema agroalimentar, proteção de investimentos, finanças, migrações, competição por conhecimento e tecnologia.

Uma diplomacia ambiental de crescente responsabilidade internacional

Nesta temática complexa, a diplomacia do Brasil representa uma nação altamente poderosa em termos de recursos naturais e biodiversidade. Nas últimas décadas, seu trabalho negociador tem se caracterizado pelo exercício de uma política externa para o meio ambiente, a biodiversidade e o clima que está assentada em três grandes princípios: defesa do direito ao desenvolvimento; defesa da soberania nacional, e defesa do princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas entre as nações desenvolvidas e em desenvolvimento¹. Na tradição da diplomacia ambiental brasileira, a defesa da soberania não coincide com o negacionismo climático, a busca pelo desenvolvimento não implica ignorar os imperativos da sustentabilidade e assumir responsabilidades multilaterais não significa estar oprimido pelo poder do globalismo.

Entre as décadas de 1960 e 1980 o Brasil se reservou o direito soberano de veto quanto a questões que não lhe interessavam em diversas negociações multilaterais sobre meio ambiente, biodiversidade e clima. Mesmo quando assinou acordos manteve, via de regra, um ritmo muito lento de ratificação e implementação no nível doméstico. Isto significa dizer que, contrariamente ao que afirma o atual governo, a política externa levada adiante pelo Itamaraty historicamente atuou para prevenir que os regimes internacionais sobre meio ambiente, biodiversidade e clima fossem fatores de ameaça à soberania nacional e à busca pelo desenvolvimento.

A partir dos anos 1990, com a realização da conferência ECO92 no Rio de Janeiro, a tradição histórica da política externa brasileira relacionada aos regimes de negociação do clima passa a ser de comprometimento com a busca

¹ ACIOLY, Luciana; CINTRA, Marcos Antônio Macedo. (org.). **Inserção Internacional Brasileira: temas de política externa**. Livro 3 – Volume 1. Brasília: IPEA, 2010.

de soluções multilaterais, num sistema internacional cada vez mais regido por normas. Manteve-se neste período, no entanto, a postura de veto brasileiro a que o tema das florestas fosse negociado nos marcos da Convenção Quadro sobre a Mudança Climática da ONU.

Dadas as características geográficas, geológicas e naturais do Brasil, o país é automaticamente projetado para o centro dos debates ambientais e climáticos. Durante a década de 1990, a diplomacia ambiental brasileira abandonou a posição de país-veto e passou a uma estratégia de engajamento e cooperação na formulação de regimes internacionais, apresentando propostas concretas para o Protocolo de Kyoto em 1997, como o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL).

O Brasil viria a alterar a sua posição sobre florestas a partir de 2003 – com a chegada de Lula à presidência e Marina Silva como ministra do meio-ambiente –, aceitando incluir o tema em negociações climáticas, desde que negociadas compensações aos países em desenvolvimento pela preservação de suas florestas. A agenda do desenvolvimento sustentável ganha maior centralidade no país da segunda metade da década de 2010 em diante, a partir do destaque brasileiro nas negociações da COP15 em Copenhague, em 2009, quando defendeu a prioridade do combate à pobreza através do desenvolvimento sustentável. Além disso, sediou a conferência Rio+20, em 2012, que aprovou as bases dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU; e foi um dos principais negociadores no Acordo de Paris em 2015.

As negociações internacionais sobre as agendas ambiental e climática atraem a mobilização de grande número de atores não-estatais, sejam estes ONGs, empresas, sindicatos ou movimentos de comunidades afetadas. No Brasil ocorreu processo semelhante, sendo possível identificar uma participação crescente de organizações da sociedade civil em instâncias de diálogo com o governo federal e o Itamaraty, em processo que se inicia ainda no governo Fernando Collor, com a realização da Eco92 no Rio, e que se intensifica a partir da criação, por Fernando Henrique Cardoso, do Fórum Brasileiro sobre Mudanças Climáticas, em 2000 e finalmente amadurece com a maior abertura ao diálogo e à participação social proporcionada pela chegada de Lula à presidência.

Nesta trajetória ascendente, a diplomacia ambiental brasileira passou de “Estado-veto” para uma de “Estado-promotor”, ganhando maior respeitabilidade e influência nas negociações internacionais². Tal política foi historicamente formulada pelos quadros do Itamaraty, em coordenação com o Ministério de Ciência e Tecnologia e o Ministério do Meio Ambiente, contando

2 Ibidem. p.183

com o aporte técnico de ministérios como o de Minas e Energia, assim como de órgãos como o INPE, o IBAMA, o IBGE, a FUNAI, e o ICMBio.

A capacidade técnico-científica do Brasil em se engajar nas negociações internacionais sobre meio ambiente e clima fundamenta os posicionamentos diplomáticos levados adiante pelo Itamaraty até 2019. A partir de então, as evidências recolhidas no capítulo seguinte mostram que a administração Bolsonaro buscou desestruturar a capacidade técnica e executiva do Estado brasileiro sobre meio ambiente e clima, além de romper com posicionamentos progressistas do Brasil em diversos foros internacionais – buscando claramente desconstruir o legado de liderança e protagonismo ambiental-climático deixado por governos anteriores. Não foi por menos que os ex-ministros de meio-ambiente dos últimos vinte anos no Brasil assinaram posicionamento crítico comum contra a política do governo Bolsonaro³.

A acelerada marcha da insensatez

Já em seus primeiros dias de governo, o presidente começou a promover um desmonte da burocracia governamental existente a partir da Medida Provisória (MP) 870/2019⁴, que em seu primeiro momento trouxe um “pacote” de modificações em diversos ministérios e órgãos ligados direta e indiretamente ao governo.

Especialmente quanto aos Ministérios do Meio Ambiente (MMA) e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), houve modificações que debilitaram a preservação ambiental do país como um todo e fortaleceram ainda mais os setores vinculados ao agronegócio, marcando uma forte diferença com relação à política ambiental brasileira desde a Eco-92. Como se sabe, o MAPA é conhecido por ser um ministério que promove poucas demarcações de terras indígenas, uma vez que seu maior interesse é o de aumentar a fronteira das terras do setor agropecuário. Não é casual que no governo Bolsonaro tenham sido liberados 474 novos agrotóxicos, sendo 26 inéditos e 448 baseados em princípios ativos ou produtos já existentes. Do total, 40 são defensivos biológicos e orgânicos. Este foi o maior número já documentado pelo Ministério da Agricultura desde 2005, quando se iniciou a divulgação dos dados⁵.

3 BELLESA, Mauro. Ex-ministros do Meio Ambiente condenam ‘desmonte da governança socioambiental’. **IEA USP**, São Paulo, 8 mai. 2019. Disponível em: <http://www.iea.usp.br/noticias/reuniao-ex-ministros-de-meio-ambiente>. Acesso em: 21 fev. 2021.

4 BRASIL. Presidência da República. **Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm. Acesso em: 21 fev. 2021.

5 OLIVEIRA, Luciana de; TOOGE, Rikardý. Número de agrotóxicos registrados em 2019 é o maior da série histórica; 94,5% são genéricos, diz governo. **G1**, São Paulo, 28 dez. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/>

A posição regressiva do presidente quanto ao meio ambiente e ao clima também se manifesta na de seus conselheiros e ministros. O chanceler Ernesto Araújo se destaca ao contrariar as evidências científicas da própria ONU, afirmando que “o aquecimento global é uma trama globalista”⁶, e o ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, condenado por fraude ambiental⁷ que afirmou para a Folha de São Paulo⁸ que “a mudança climática é uma questão secundária” no reformulado Ministério do Meio Ambiente – ministério este que, por sua vez, extinguiu o Departamento de Políticas em Mudança do Clima e o Departamento de Monitoramento, Apoio e Fomento de Ações em Mudança do Clima, reduzindo em 95% a verba destinada às políticas de mudanças climáticas.

Em visita ao Chile, ainda em março de 2019, o Presidente declarou que “o Brasil não deve nada em preservação do meio ambiente”, e agradeceu o país visitado por tomar seu lugar para sediar a Conferência das Partes das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima - COP25, alegando restrições orçamentárias e a transição de governo como impeditivos. Bolsonaro tomou esta decisão antes mesmo de ser empossado, e aproveitou ainda para criticar o Acordo de Paris e sinalizar a possibilidade de saída do Brasil do acordo – o que foi criticado internacionalmente, fazendo-o recuar da decisão posteriormente, diante da perspectiva de o país perder financiamentos da cooperação internacional para o combate à mudança climática.

Durante três décadas, o Brasil pôde desfrutar de uma posição relativamente confortável nas negociações multilaterais no que tange às questões ambientais e climáticas, principalmente devido à sua posição específica como país megadiverso em biodiversidade no planeta, e por possuir, ao mesmo tempo, um índice relativamente baixo de emissões de gás carbônico (CO₂), advindo da sua matriz energética assentada em geração hidrelétrica, o que costuma ser o principal problema enfrentado pela maior parte das nações que dependem de fontes não-fósseis como carvão, petróleo e gás para uma geração cada vez maior de energia.

economia/agronegocios/noticia/2019/12/28/numero-de-agrotoxicos-registrados-em-2019-e-o-maior-da-serie-historica-945percent-sao-genericos-diz-governo.ghml. Acesso em: 21 fev. 2021.

6 ARAÚJO, Ernesto. Sequestrar e perverter. **Metapolítica 17**: contra o Globalismo, 12 out. 2018. Disponível em: <https://www.metapoliticabrasil.com/blog/sequestrar-e-perverter>. Acesso em: 21 fev. 2021.

7 JUSTIÇA de SP condena futuro ministro do Meio Ambiente por improbidade administrativa. **G1**, São Paulo, 19 dez. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2018/12/19/justica-de-sp-condena-futuro-ministro-do-meio-ambiente-por-improbidade-administrativa.ghml>. Acesso em: 21 fev. 2021.

8 MORAES, Fernando Tadeu. Ministério do Meio Ambiente vai enxugar área de mudanças climáticas. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 4 jan. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/01/ministerio-do-meio-ambiente-vai-enxugar-area-de-mudancas-climaticas.shtml>. Acesso em: 21 fev. 2021.

Neste período, o país não permaneceu passivo diante das negociações diplomáticas entre as nações. Ao contrário, assumiu crescente protagonismo ao longo dos diferentes governos que se sucederam, tendo esta trajetória sido reconhecida pelas principais potências desenvolvidas e pelo mundo em desenvolvimento. Historicamente, pode-se delimitar duas perspectivas diferentes no posicionamento da política externa brasileira sobre a Conferência das Partes sobre a Mudança do Clima. De 1995 a 2004, o Brasil se recusava a aceitar as regulações propostas nas negociações por ferirem os interesses nacionais e colocar os países em desenvolvimento um passo atrás dos desenvolvidos. O ano de 2009, com a COP 15 em Copenhagen, marcada pelo contexto do pós-crise financeira de 2008, apresenta uma mudança da ação diplomática brasileira nas COPs devido à pressão de órgãos internos e externos.

Ao mesmo tempo em que se abre mais à possibilidade de assumir metas de emissões, o Brasil passa a ter, sob liderança do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva, protagonismo internacional na mediação dos interesses das nações em desenvolvimento e na cobrança firme sobre os países desenvolvidos, para que de fato estes se engajassem em metas ousadas e assumissem suas responsabilidades históricas na crise do clima. Desde então, o Brasil vem se apresentando como ator importante nas COPs, como um integrante fundamental dos países em desenvolvimento, discutindo a necessidade de um multilateralismo forte entre as nações e se aliando à África do Sul, Índia e China (coalizão BASIC) nestas negociações.

Repercussões internacionais da guinada socioambiental do Brasil

A narrativa retórica usada pelo governo brasileiro para justificar seus posicionamentos tem sido a do patriotismo e defesa da soberania nacional contra supostas ameaças do globalismo, um projeto de governança internacional através de instituições, regimes e dos interesses de atores considerados não legítimos, capitaneado por ONGs e fundações internacionais. Ao contrário da tradição anterior da diplomacia brasileira, de enxergar no multilateralismo um terreno no qual o Brasil pode ter mais a ganhar cooperando do que a perder se isolando, a atual chancelaria encara as instituições e acordos internacionais fundamentalmente como uma ameaça à soberania e ao nacionalismo.

É importante matizar o argumento antiglobalista, no entanto, recordando que, se bem é verdade que as negociações de regimes multilaterais se dão entre nações em condições assimétricas de poder, também é igualmente verdadeiro que tais acordos são frequentemente baseados em *soft law*, isto é, normas internacionais que detêm caráter moral e ético, mas que são relativamente fracas do ponto de vista jurídico, dado seu caráter não-vinculante sobre os

signatários. Haveria ainda benefícios calculados de se cooperar em concessões e compromissos recíprocos e externalidades da não-cooperação, tais como exclusão de harmonizações normativas e desvio de comércio e investimentos como consequência da não adesão aos regimes. Finalmente, o Brasil tem defendido historicamente que a adoção de metas obrigatórias por países em desenvolvimento esteja condicionada ao cumprimento das mesmas por parte dos países do Anexo I, e dos Estados Unidos⁹.

A este pilar supostamente soberanista, o discurso antiglobalista do governo brasileiro mescla elementos ideológicos não comprovados, como o argumento de que o globalismo seria anti-cristão e anti-ocidental, produtor de um processo de aculturação das nações. O aspecto anti-ocidental não se sustenta empiricamente ao verificarmos que as instituições e acordos em questão são na realidade criados e comandados por nações ocidentais de forte base cristã e pertencentes também à OCDE.

O governo Bolsonaro poderia até se reivindicar legitimamente antiglobalista sem necessariamente regredir com relação aos temas ambientais, de direitos humanos e de cidadania como vem fazendo de forma radical. Infelizmente, a linha de atuação do governo tem sido a de redefinir nos diversos foros multilaterais os paradigmas e posicionamentos do Brasil sobre proteção ao meio ambiente, combate à mudança do clima, e a relação com povos indígenas, através de uma visão política que mescla liberalismo econômico e conservadorismo político. O desapareço do atual governo pela trajetória e posicionamentos da nossa diplomacia ambiental já traz consequências bastante negativas para o país diante da comunidade internacional e das organizações multilaterais.

Os posicionamentos públicos e a decisão de não sediar a COP25 causaram desconforto nas autoridades internacionais e dão mostra da forma como o Brasil tem autodestruído sua liderança nos temas ambientais, dando passos para trás nas questões do desenvolvimento sustentável. Desde sua posse, Bolsonaro tem se alinhado automaticamente aos Estados Unidos tanto nas questões políticas e econômicas quanto nas ideológicas, como no caso do Acordo de Paris, abandonado pelo governo estadunidense em 2020. Diversos governos do mundo observam com desapareço a forma como o Brasil - anteriormente um dos protagonistas nas discussões ambientais - tem tomado partido negando as mudanças climáticas e questionando a validade do Acordo de Paris.

⁹ ACIOLY; CINTRA. op. cit., p.187-195.

A apreensão causada pelo novo posicionamento brasileiro nas pautas ambientais resultou na formação de uma forte pressão sobre o presidente Bolsonaro, como observado na cúpula do G20 em Osaka, Japão, em 28 de junho de 2019, com críticas vindas da chanceler alemã Angela Merkel e do presidente da França Emmanuel Macron, que questionaram o desmatamento crescente que vem ocorrendo no Brasil e o posicionamento anti-Acordo de Paris exposto pelo governo brasileiro. Jair Bolsonaro respondeu afirmando que “não aceitaria advertências de outros países”, enquanto o ministro Augusto Heleno (GSI) alegou que os pedidos para que o Brasil preserve seu meio ambiente por parte dos países desenvolvidos representavam seu interesse próprio, com ONGs internacionais atuando em seu favor.

Em paralelo às ameaças que fazia ao regime de combate às mudanças do clima, o Brasil concluiu as negociações do acordo de comércio Mercosul-União Europeia, que ainda deve ser ratificado pelos países dos dois blocos. A ratificação já sofre bastante resistência por parte do parlamento europeu e de parlamentos nacionais, especialmente dos partidos verdes, uma vez que as regulações que concernem o meio ambiente na União Europeia são extremamente rígidas – o aumento vertiginoso do uso de agrotóxicos no país, por exemplo, vai na contramão do princípio de precaução do bloco europeu; as exportações brasileiras podem enfrentar resistência na penetração de seus produtos nesta região conhecidamente exigente e restritiva.

Também em junho de 2019, o *The Guardian* publicou matéria apontando o fato de que a política ambiental do governo Bolsonaro poderia levar a uma alta histórica nos níveis de desmatamento da floresta amazônica, causada principalmente pelo afrouxamento das leis que regulam reservas indígenas, facilitando invasões e encorajando a flexibilização das demarcações de terras. Em matéria da *BBC* intitulada “Governo Bolsonaro ameaça o prestígio internacional do país, dizem diplomatas brasileiros”¹⁰, o veículo britânico resgata o reconhecimento histórico que o país possuía como líder de questões ambientais e cita como o discurso de exploração econômica e oposição à demarcação das terras indígenas vem ameaçado essa imagem.

O governo Bolsonaro tem se caracterizado ainda por operar em constante conflito com as organizações da sociedade civil brasileira, extinguindo seus espaços institucionais de participação, negligenciando seu papel expressivo na defesa dos direitos humanos, controle das áreas desmatadas e estratégias socioeconômicas pautadas na sustentabilidade. Recentemente, os governos de Peru, México, Bolívia, Austrália, Nova

10 QUERO, Caio; PASSARINHO, Nathália. Governo Bolsonaro ameaça o prestígio internacional do país, dizem diplomatas brasileiros. *BBC News Brasil*, 31 mai. 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-48402241>. Acesso em: 21 fev. 2021.

Zelândia e Canadá prestaram apoio ao pedido de comunidades indígenas por representação nas negociações da ONU, assim como os governos da União Europeia, afirmando que as vozes dos indígenas não são ouvidas de modo suficiente.

O atual Itamaraty, por sua vez, rompeu com a sua própria prática de relativa abertura à participação e diálogo com a sociedade civil e foi contra. Em seu posicionamento, resgatou decisão anterior da Assembleia Geral da ONU - na qual não houve consenso sobre as formas de incluir as comunidades indígenas nos debates do Conselho de Direitos Humanos - e defendeu que se aprovada a medida deveria ser aplicada na mesma medida para todo o sistema ONU. Assim, a diplomacia brasileira atuou de forma a obstaculizar a participação de movimentos indígenas que poderiam causar constrangimentos ao governo com a exposição das suas ações predatórias ao meio ambiente e a estas comunidades em foros internacionais.

Outra medida com importantes repercussões foi a decisão de Ricardo Salles de alterar a composição do conselho de 24 membros que orientam a utilização dos recursos financeiros do Fundo Amazônia. O sistema tripartite conta com a participação do governo federal, do governo estadual e da sociedade civil organizada. Ao excluir deliberadamente a sociedade civil, em decreto que pretendia alterar a estrutura do Fundo para ampliar a participação do governo federal, Salles também intencionava realizar o pagamento de indenização à proprietários de terras incluídas em reservas ambientais e indígenas com recursos do Fundo, o que foi prontamente repreendido pelos dirigentes do BNDES, administrador dos recursos.

O Fundo Amazônia tem 99% de sua verba (tendo já desembolsado por volta de 1.86bi de reais) advinda de doações feitas pelos governos da Alemanha e da Noruega, desde 2008. O objetivo do Fundo é apoiar projetos sócio-econômicos, acadêmicos e científicos que tenham como fim a redução do desmatamento e das emissões de gases do efeito estufa. Os embaixadores alemão e norueguês, respectivamente, Georg Witschel e Nils Gunneng, redigiram uma carta conjunta no início de junho e, após a cúpula do G20 no Japão, se reuniram com o governo brasileiro manifestando insatisfação quanto as mudanças propostas, admitindo a possibilidade de o Fundo ser revogado, como de fato aconteceu.

Apesar de ter sido momentaneamente enquadrado pela pressão europeia nas negociações de comércio e de ter afirmado que não romperá acordos internacionais já assinados pelo Brasil, num encontro com jornalistas estrangeiros em Brasília, em agosto, Bolsonaro seguiu na sua cruzada contra “a psicose da preservação ambiental” ao afirmar que “existem regulamentações ambientais absurdas no Brasil que promovem um divórcio entre preservação ambiental e desenvolvimento”.

Durante a COP25, que acabou realizada em Madrid, em dezembro de 2019, o Ministro Salles e o Itamaraty novamente jogaram contra avanços nas negociações multilaterais e contra os próprios compromissos já assumidos pelo Brasil nesta Convenção. A estratégia da diplomacia ambiental brasileira em 2019 se baseou fundamentalmente em obstruir e protelar as negociações, apresentando questionamentos de caráter negacionista sobre a mudança do clima, críticas ao multilateralismo e afirmação do unilateralismo nacionalista, ao mesmo tempo em que praticou uma espécie de chantagem face à comunidade internacional, inquirindo quanto será pago ao Brasil para proteger o meio ambiente. A mensagem não poderia ser mais direta: sem dinheiro internacional, sem preservação por parte do governo Bolsonaro.

Outra mostra da determinação do governo em destruir o meio ambiente se observa no plano doméstico, no projeto de lei que permite a “mineração, turismo, pecuária, exploração de recursos hídricos e de hidrocarbonetos. Todas essas atividades poderão ser autorizadas em terras indígenas, conforme projeto tramitando na Câmara dos Deputados. De iniciativa do governo federal, o projeto que regulamenta a exploração de terras indígenas (PL 191/2020) vai ao encontro de declarações recentes do presidente da República, que defende o aproveitamento econômico desses territórios. A medida também é uma promessa de campanha de Bolsonaro.

Diante da incoerência entre discurso e prática do governo brasileiro, a percepção internacional é de que ou o presidente não mantém sua palavra ou faz um discurso para fora – para inglês ver – e outro, oposto, dentro do Brasil. Por outro lado, é claro que sempre há aqueles atores transnacionais públicos e privados que verão na liberalização da devastação ambiental brasileira uma oportunidade de negócio.

Rumo ao ponto de não-retorno

O presente capítulo trouxe uma análise das radicais transformações que o governo Bolsonaro vem promovendo nas políticas de meio ambiente e clima, buscando apontar que esta marcha da insensatez fará com que o capital político-diplomático acumulado durante décadas se perca rapidamente. Desde o final dos anos 1980 o Brasil havia superado a condição de alvo internacional de críticas de país autoritário e temeroso da suposta crescente ingerência internacional, para se tornar um Estado democrático, respeitador de seus compromissos internacionais e, muitas vezes, promotor de experiências de desenvolvimento sustentável exitosas, inclusive com cooperação Sul-Sul e triangular¹¹.

11 ACYOLY; CINTRA. op. cit., p.199

Desta forma, o atual governo está ferindo a posição privilegiada que o país sustentava internacionalmente no tema, além de resultar em desvio de investimentos, erosão da influência político-diplomática e travamento de possíveis acordos com atores que nutrem posicionamentos ambientais e climáticos fortes, como é o caso da União Europeia e da Escandinávia.

Num tal contexto de despudorado elogio à devastação ambiental em nome do desenvolvimentismo mais tacanho, a agenda de sustentabilidade no Brasil dependerá muito da capacidade de pressão da comunidade internacional. A negociação Mercosul-União Europeia foi apenas uma mostra deste potencial. O globalismo está morto? Aparentemente não. Ao cutucar onça com vara curta, as ações e declarações do governo Bolsonaro estão, na realidade, inflando uma movimentação globalista sobre o Brasil de forma sem precedentes. O professor de Harvard, Stephen Walt, por exemplo, chegou a publicar artigo em que faz um exercício hipotético sobre a necessidade de intervenção militar das potências ocidentais no Brasil para salvar a Amazônia da destruição¹². Ao contrário do que imagina a ideológica ala americanista do atual governo, Walt ironicamente projeta os EUA invadindo o Brasil e a China se opondo ao uso da força. Seria cômico, se não fosse trágico.

Por todo o exposto, não deve ser motivo de espanto que publicações estrangeiras especializadas como a revista *Foreign Policy*¹³, já apontem que sob este governo o Brasil deixou de ser um líder nas negociações do clima para se converter em uma grande ameaça à sustentabilidade. O retrocesso já é patente na opinião pública internacional¹⁴ e terá consequências de longo prazo para a inserção internacional do Brasil e para a sua credibilidade diplomática perante as demais nações. Certo é que a ideológica diplomacia ambiental de Bolsonaro deixará perdas irreparáveis ao Brasil, enquanto, com relação a ganhos, nada concreto se vislumbra. O desenvolvimento sustentável como motor do desenvolvimento social brasileiro poucas vezes esteve tão longe no horizonte.

12 WALT, Stephen. Who Will Save the Amazon (and How)? **Foreign Policy**. 05 ago. 2019. Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2019/08/05/who-will-invade-brazil-to-save-the-amazon/>. Acesso em: 21 fev. 2021.

13 VISCIDI, Lisa; GRAHAM, Nate. Brazil Was a Global Leader on Climate Change. Now It's a Threat. **Foreign Policy**, 04 jan. 2019. Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2019/01/04/brazil-was-a-global-leader-on-climate-change-now-its-a-threat/>. Acesso em: 21 fev. 2021.

14 “BRASIL assume uma política antiecológica”, afirma Le Monde. **RFI**, 02 mai. 2019. Disponível em: <http://m.br.rfi.fr/brasil/20190502-brasil-assume-uma-politica-antiecológica-afirma-le-monde?ref=tw>. Acesso em: 21 fev. 2021.

Referências Bibliográficas

ACIOLY, Luciana; CINTRA, Marcos Antônio Macedo. (org.). **Inserção Internacional Brasileira**: temas de política externa. Livro 3 – Volume 1. Brasília: IPEA, 2010.

ARAÚJO, Ernesto. Sequestrar e perverter. **Metapolítica 17**: contra o Globalismo, 12 out. 2018. Disponível em: <https://www.metapoliticabrasil.com/blog/sequestrar-e-perverter>. Acesso em: 21 fev. 2021.

BELLESA, Mauro. Ex-ministros do Meio Ambiente condenam ‘desmonte da governança socioambiental’. **IEA USP**, São Paulo, 8 mai. 2019. Disponível em: <http://www.iea.usp.br/noticias/reuniao-ex-ministros-de-meio-ambiente>. Acesso em: 21 fev. 2021.

“BRASIL assume uma política antiecológica”, afirma Le Monde. **RFI**, 02 mai. 2019. Disponível em: <http://m.br.rfi.fr/brasil/20190502-brasil-assume-uma-politica-antiecologica-afirma-le-monde?ref=tw>. Acesso em: 21 fev. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm. Acesso em: 21 fev. 2021

JUSTIÇA de SP condena futuro ministro do Meio Ambiente por improbidade administrativa. **G1**, São Paulo, 19 dez. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2018/12/19/justica-de-sp-condena-futuro-ministro-do-meio-ambiente-por-improbidade-administrativa.ghtml>. Acesso em: 21 fev. 2021.

MORAES, Fernando Tadeu. Ministério do Meio Ambiente vai enxugar área de mudanças climáticas. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 4 jan. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/01/ministerio-do-meio-ambiente-vai-enxugar-area-de-mudancas-climaticas.shtml>. Acesso em: 21 fev. 2021.

OLIVEIRA, Luciana de; TOOGE, Rikardy. Número de agrotóxicos registrados em 2019 é o maior da série histórica; 94,5% são genéricos, diz governo. **G1**, São Paulo, 28 dez. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/agronegocios/noticia/2019/12/28/numero-de-agrotoxicos-registrados-em-2019-e-o-maior-da-serie-historica-945percent-sao-genericos-diz-governo.ghtml>. Acesso em: 21 fev. 2021.

QUERO, Caio; PASSARINHO, Nathália. Governo Bolsonaro ameaça o prestígio internacional do país, dizem diplomatas brasileiros. **BBC News Brasil**, 31 mai. 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-48402241>. Acesso em: 21 fev. 2021.

VISCIDI, Lisa; GRAHAM, Nate. Brazil Was a Global Leader on Climate Change. Now It's a Threat. **Foreign Policy**, 04 jan. 2019. Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2019/01/04/brazil-was-a-global-leader-on-climate-change-now-its-a-threat/>. Acesso em: 21 fev. 2021.

WALT, Stephen. Who Will Save the Amazon (and How)? **Foreign Policy**. 05 ago. 2019. Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2019/08/05/who-will-invade-brazil-to-save-the-amazon/>. Acesso em: 21 fev. 2021.

DIREITOS HUMANOS

5. DESCONSTRUÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

*Gilberto M. A. Rodrigues,
com a colaboração de
Flávia Mitaka Neiva
Giovanna Miron
José Luis de Freitas
Marina Stephan*

Se a história nos conduz para o domínio dos direitos humanos (...) isso só pode ser determinado em função do compromisso que cada um assuma nesse sentido. Norberto Bobbio, *O Filósofo e a Política*

O governo de Jair Bolsonaro vem provocando choques de alta voltagem ideológica em ativistas e acadêmicos do campo dos direitos humanos (DH), dentro e fora do país. Pela primeira vez em sua história democrática, o Brasil tem um presidente com trajetória de incitação à violência, à discriminação de grupos vulneráveis e de apoio a notórios torturadores. Em todas as vertentes dos DH, o governo Bolsonaro opera em modo “destrutivo”. Na política externa de ultradireita, o exame de cinco campos – ONU, OEA, Migrações e Refúgio, Minorias e Grupos Vulneráveis e cooperação Sul-Sul – permite analisar a desconstrução dos DH nas relações internacionais do país.

A desconstrução dos DH na política externa brasileira (PEB) erode progressivamente três décadas de avanços diplomáticos e de adoção de mecanismos multilaterais pelo país. A identidade de negociador confiável (*honest broker*) da diplomacia brasileira saiu de cena, cedendo lugar à retórica e a posições retrógradas, alinhando-se com países que não apenas negam o universalismo dos DH, mas que o combatem como inimigo.

O retrocesso da PEB de DH vai sendo implementado como desconstrução diária, como desmonte, feito metamorfose destruidora. Por isso, a análise da PEB de DH é um exercício crucial não apenas para identificar e analisar esse processo de desconstrução, mas igualmente para denunciá-lo como prática ilegítima, já que o voto popular não legitima políticas regressivas de direitos e de violação sistemática dos DH.

A construção dos direitos humanos na PEB

A PEB de direitos humanos ganhou vida com a redemocratização do país, em 1985, e recebeu forte impulso com a aprovação da Carta de 1988, a chamada “Constituição Cidadã”, dada sua ênfase aos direitos e garantias fundamentais. A partir do governo de José Sarney (1985-1990) o Brasil retomou a longa e acidentada construção dos DH, um longo caminho de cidadania, no dizer de José Murilo de Carvalho¹, que passou a ter como referência negativa imediata o passado de graves violações de DH cometidas no regime autoritário. No entanto, a lei de anistia de 1979, ao mesmo tempo em que permitiu a liberdade de presos políticos, o retorno de exilados e sua reincorporação na política, impediu que se julgasse crimes de assassinatos, tortura e desaparecimento forçada cometidos por agentes do Estado na ditadura. Durante 30 anos, o “congelamento” da história foi uma espessa bruma na política brasileira, cenário que evoca *O Gigante Enterrado*, de Kazuo Ishiguro². Essa pesada névoa foi dissipada parcial e tardiamente com o Relatório da Comissão Nacional da Verdade, em 2014³, mas restou incompleta pela manutenção da lei de anistia pelo Superior Tribunal Federal (STF), apesar das condenações da Corte Interamericana de Direitos Humanos, determinando sua não aplicação em crimes contra a humanidade⁴.

Como resultado de sua redemocratização e nova ordem jurídica democrática, o Brasil aderiu a normas e regimes internacionais de Direitos Humanos, incorporando nova dimensão em sua política externa a partir da defesa, proteção e promoção dos DH – a PEB de DH⁵. O país passou a atuar em foros multilaterais regionais e globais de DH, assumindo compromissos balizadores para suas políticas públicas nacionais. Nos governos de Itamar Franco (1992-1994), Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Lula da Silva (2003-2010), deu-se o grande período de construção da PEB de DH. O marco fundador do início dessa construção foi a atuação do Brasil na Conferência da ONU sobre Direitos Humanos (Viena, 1993), em que os Estados se comprometeram a adotar programas nacionais de Direitos Humanos. Todavia, ela não foi resultado apenas da ação do governo e da diplomacia,

1 CARVALHO, José Murilo. de. **Cidadania no Brasil: O longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

2 ISHIGURO, Kazuo. **O Gigante Enterrado**. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.

3 BRASIL. **Relatório da Comissão Nacional da Verdade**. Brasília: CNV, 2014. Disponível em: <http://cnv.memoriasreveladas.gov.br/>. Acesso em: 21 fev. 2021.

4 Caso Araguaia (2010) e Caso Vladimir Herzog (2018).

5 A Constituição Federal diz, em seu artigo 4º, que “O Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: II- Prevalência dos Direitos Humanos”. Ver: BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de out. 1988. Brasília: Senado, 1988.

mas se deu com o apoio da sociedade civil, dos movimentos sociais, das comunidades epistêmicas e de atores não governamentais que contribuíram para a construção dos DH como políticas públicas e práticas nacionais⁶. Essa interação entre diplomacia de DH e ativismo civil teve momentos de sinergia, como durante a Conferência da ONU contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, em Durban, 2001⁷.

A vinculação plena do Brasil ao Sistema de Direitos Humanos da ONU e ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos, desde os anos 1990, incorporou na PEB novas dimensões identitárias de país em desenvolvimento no multilateralismo. Resgatando a memória da ação assertiva de Rui Barbosa na defesa do princípio da igualdade entre os Estados durante a Conferência da Haia de 1907, o Brasil passou a desenvolver sua PEB de DH como defensor e guardião do monitoramento equitativo dos DH e do princípio da não-seletividade. Em outras palavras, a PEB orientada pelos DH assumiu posição firme e coerente para que os DH não fossem instrumentalizados pelas grandes potências para outros fins que não o da estrita defesa e promoção dos valores tutelados pelos DH.

Um dado fundamental da análise da construção dos DH na PEB é a sua vinculação umbilical com os DH no Brasil. As necessidades e interesses internos na construção dos DH se traduzem em estratégias e ações da construção dos DH na PEB. Nesse caso, as posições do Brasil em DH no campo externo projetam, em larga medida, a retomada do “longo caminho” na política doméstica. De acordo com Murilo Komniski⁸, a partir da atuação do Itamaraty, o inverso também é verdadeiro: o país vem aplicando uma “(...) política de utilizar os instrumentos internacionais como forma de ‘pressão positiva’ para seus avanços internos”. Os direitos humanos e ações afirmativas da população afrodescendente e da comunidade LGBTQI+ exemplificam esse canal de dupla via entre o externo e o interno. A literatura de Relações Internacionais⁹ também explica esse fenômeno como resultado do “efeito bumerangue”, em que ações internacionais de ONGs e movimentos sociais domésticos em foros internacionais resultam em avanços nos países. No caso do Brasil, o Ministério das Relações Exteriores (MRE) agiu como indutor e aliado da sociedade civil em alguns temas de DH, contribuindo assim para o “efeito bumerangue”.

6 Três Programas Nacionais de Direitos Humanos (PNDH) foram aprovados e tiveram sua implementação iniciada: PNDH I, em 1996; PNDH II, em 2002 (Governo FHC); e PNDH III, em 2009 (Governo Lula).

7 Para uma visão ampla sobre a Conferência de Durban, ver: SILVA, Sílvia. **Combate ao Racismo**. Brasília: FUNAG, 2008.

8 KOMINISKI, Murilo V. **Conselho de Direitos Humanos e a atuação do Brasil**. Desdobramento recentes no sistema ONU de Direitos Humanos. São Paulo: Educ, 2017.

9 KECK, Margaret E.; SIKKINK, Kathryn. **Activists beyond borders: Advocacy Networks in International Politics**. Nova Iorque: Cornell University Press, 1998.

Após o golpe parlamentar contra a Presidenta Dilma Rousseff, em 2016, teve o início a desconstrução dos DH dentro do Brasil e na sua PEB, processo que se acelerou com a posse de Bolsonaro em 2019.

Os fundamentos “bolsonarianos” da desconstrução dos direitos humanos

Ao contrário dos presidentes da República anteriores, que atuaram como ativistas ou políticos contra a ditadura¹⁰, Jair Bolsonaro sempre defendeu as Forças Armadas acima do interesse público e social, negando o golpe de 1964 e a própria ditadura e, indo além, defendendo a tortura como meio legítimo contra a população durante o regime autoritário. O então deputado Bolsonaro protagonizou ultrajante momento durante o processo parlamentar golpista contra a Presidenta Dilma Rousseff quando disse, ao pronunciar seu voto na tribuna da Câmara dos Deputados, “(...) contra o comunismo, pela nossa liberdade, contra o Foro de São Paulo, *pela memória do Coronel Carlos Alberto Brilhante Ulstra, o pavor de Dilma Rousseff*, pelo Exército de Caxias, pelas nossas Forças Armadas (...) o meu voto é sim!” (grifo nosso)¹¹. Bolsonaro exaltou o Cel. Ulstra, chefe do DOI-CODI, um dos mais sanguinários torturadores do regime.

Como político anti-direitos humanos, Bolsonaro foi um deputado “exemplar”. Sua retórica discriminatória contra grupos vulneráveis tornou-se marca de seu mandato. Discriminou mulheres, homossexuais, indígenas e quilombolas, sempre protegido pela imunidade parlamentar. Defendeu o armamentismo da população (armas leves), sob o argumento do direito à autodefesa, e legitimou com seu apoio a atuação de milícias no Rio de Janeiro. Presidente empossado, Bolsonaro não mudou sua postura, ao seguir negando o golpe de 1964 e a ditadura, e continuar discriminando aqueles grupos. A isso somou o aparato ideológico de ultradireita e o fundamentalismo religioso, em áreas como Direitos Humanos, Educação, Meio Ambiente e Relações Exteriores. Dessa forma, tanto pelo seu passado, quanto por seu presente, Bolsonaro oferece substrato ideológico para a desconstrução dos direitos humanos na PEB.

10 Citem-se: Itamar Franco, como membro do MDB histórico de Minas Gerais; Fernando Henrique Cardoso, como acadêmico exilado e membro do MDB histórico e co-fundador do PSDB; Lula da Silva, como líder sindical e fundador do Partido dos Trabalhadores; Dilma Rousseff, como ativista política, torturada pelo regime militar; e Michel Temer, como membro integrante do MDB histórico. Fernando Collor, embora tenha sido do partido do governo militar (ARENA), contribuiu para alguns avanços em DH durante seu mandato (1990-1992).

11 O GLOBO. “Bolsonaro menciona chefe do DOI-CODI ao votar pelo impeachment”. *O Globo*, São Paulo, 31 ago. 2016. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/bolsonaro-menciona-chefe-do-doi-codi-ao-votar-pelo-impeachment-2-19112343>. Acesso em: 21 fev. 2021.

A desconstrução internacional dos direitos humanos

A ideologia de ultradireita de Bolsonaro, desenvolvida em trinta anos de atuação parlamentar e, desde 2019, como Presidente da República, converge com a tendência internacional atual da ascensão de partidos e governos de ultradireita em vários países, com destaque para Donald Trump nos EUA, do qual Bolsonaro é admirador, seguidor, imitador e subserviente. Essa tendência coloca a democracia e os direitos humanos em situação erosiva. Levitsky e Ziblat mostram em *Como as democracias morrem*¹² que essa perigosa erosão atinge e subverte as democracias ocidentais na atualidade. Por isso, a desconstrução dos direitos humanos é um fenômeno internacional que atinge a diversos países ocidentais, sobretudo aqueles que elegeram líderes de ultradireita, como EUA, Israel, Itália, Hungria e Polônia¹³. No entanto, em países em desenvolvimento, governos de ultradireita tem maior potencial de desconstruir os direitos humanos rápida e eficazmente devido à incipiência e fragilidade de muitas de suas instituições. Com efeito, as instituições políticas brasileiras enfrentam seu maior teste de resistência e de resiliência desde a redemocratização diante do governo de ultradireita de Bolsonaro. A desconstrução dos DH na PEB se desenvolve em tal cenário, com o agravante da difícil condição de monitoramento externo da atuação do MRE pela sociedade civil¹⁴.

O combate à corrupção como argumento “solo” dos direitos humanos na PEB

O governo Bolsonaro exalta o combate à corrupção como principal assunto de defesa da democracia e dos direitos humanos. Seu ex-ministro da Justiça, Sergio Moro, ex-juiz principal da Operação Lava Jato, foi sua “vitrine” permanente¹⁵. Com efeito, o combate à corrupção é, desde 2000, parte da agenda de proteção e promoção dos DH da ONU e de agências multilaterais, incluindo políticas voltadas para o setor privado¹⁶. Em 2018,

12 LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

13 Mas na Itália, o partido de ultradireita, representado por Matteo Salvini, vice-ministro do interior, deixou de integrar a coalizão do governo em 2019, tornando-se oposição.

14 A Conectas Direitos Humanos é a única ONG brasileira que monitora Direitos Humanos na PEB.

15 Sergio Moro pediu demissão do Ministério da Justiça em 24 de abril de 2020, alegando “interferência política” do presidente Bolsonaro na Polícia Federal.

16 ONU. Pacto Global: combate à corrupção é oportunidade para o setor privado. **ONU**, 12 dez. 2018. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/81867-pacto-global-combate-corrupcao-e-oportunidade-para-setor-privado>. Acesso em: 21 fev. 2021.

a Comissão Interamericana de Direitos Humanos publicou uma resolução sobre Corrupção e Direitos Humanos¹⁷. No Banco Mundial e no BID, o tema vem ganhando destaque na área de integridade, que visa a prevenir e combater a corrupção em seus projetos. Entretanto, a forma como esse combate tem se dado no Brasil tem sido muito criticada por juristas brasileiros e estrangeiros. A própria ONU, por seus diferentes órgãos, tem reservas à Lava Jato devido às arbitrariedades realizadas pelo ministério público, pela polícia e pelo judiciário em notória violação ao devido processo legal, com julgamentos e prisões arbitrárias¹⁸, o que tem sido comprovado pelos vazamentos do *Intercept*. E o STF anulou uma condenação decretada pelo então juiz Moro, reconhecendo a violação do devido processo legal e do amplo direito de defesa de um dos réus na Lava Jato¹⁹. Ou seja, o combate à corrupção no Brasil tem sido anunciado como política de DH, mas seu *modus operandi* contribui para desconstruir os DH.

A desconstrução da PEB de DH

Conselho de Direitos Humanos da ONU

O Brasil contribuiu para a criação do Conselho de Direitos Humanos (CDH) da ONU, em substituição à Comissão de Direitos Humanos (1946-2006), na reforma aprovada em 2005. A importância do novo CDH e de seu Mecanismo de Revisão Periódica Universal (RPU) estão ligados à ampliação da atuação dos países do Sul no CDH e ao tratamento igualitário na CDH. A RPU obriga todos os Estados a *accountability* e à cooperação internacional em DH, alterando o mecanismo anterior que preservava os países do Norte de prestar contas de suas violações de DH, expondo apenas os do Sul. Eleito majoritariamente por seu grupo regional, a América Latina e o Caribe, o Brasil exerceu mandatos no CDH em 2006-2008, 2008-2011, 2013-2015 e 2017-2019, o que tem permitido ao país reter a memória do órgão e protagonizar ações como liderança dos países em desenvolvimento.

Em 2008, o Brasil propôs a criação das Metas Voluntárias em Direitos Humanos, 10 metas inspiradas nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). Por meio da CDH, o país teve atuação nos debates e decisões sobre a estabilização e reconstrução pós-conflito do Haiti, Sri Lanka e Sudão. A

17 OEA. CIDH publica resolução sobre corrupção e direitos humanos. **OEA**, 16 mar. 2018. Disponível em: <http://www.oas.org/pt/cidh/prensa/notas/2018/053.asp>. Acesso em: 21 fev. 2021.

18 PINHEIRO, Paulo Sergio. [Entrevista concedida a] Juca Kfourri. **Programa Entre Vistas**, Rede TVT, 1 jan. 2019. (54m25s). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=1cu63X9J0S0>. Acesso em: 21 fev. 2021.

19 RICHTER, André. Segunda Turma do STF anula condenação de Bendine na Lava Jato. **Agência Brasil**, Brasília, 27 ago. 2019. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2019-08/segunda-turma-do-stf-anula-condenacao-de-bendine-na-lava-jato>. Acesso em: 21 fev. 2021.

desconstrução da PEB de DH no CDH começou no governo Temer, quando o Brasil foi o único país da América Latina e Caribe a votar contra a Declaração de Direitos dos Camponeses. Mas foi Bolsonaro quem transformou a representação permanente do Brasil em Genebra em uma das principais arenas ideológicas e fundamentalistas da PEB de ultradireita. Dentre embates verbais e votações que colocaram o Brasil “no outro lado”, com insólita e fiel atuação da representante do país em Genebra, cabe destacar as ofensas de Bolsonaro à Alta Comissária de Direitos Humanos, a ex-presidente do Chile Michelle Bachellet, após a divulgação de relatório negativo sobre os DH no país, as quais geraram consternação na esquerda e na direita chilenas, e mereceram repúdio do próprio Presidente Sebastián Piñera – aliado de Bolsonaro. Outro evento desconstrutivo foi a resolução contra Israel pela ocupação das Colinas do Golã e de territórios palestinos, em que o Brasil se alinhou a Israel. E como estratégia principal da PEB de ultradireita, destaca-se a eliminação da palavra “gênero” do léxico diplomático brasileiro, alimentada pelo combate ao que Bolsonaro e seu chanceler definem como “ideologia de gênero” (leiam-se direitos e políticas para as mulheres e a comunidade LGBTI). Em contrapartida, articulam uma coalizão de países pela família, de corte “terrivelmente evangélico”, violando a essência do Estado laico.

Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH)

Desde que aderiu ao Pacto de San Jose de 1969, o Brasil vem atuando na Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e cooperando ativamente com esta em relação às denúncias recebidas e processadas contra o país. O caso Maria da Penha, o mais emblemático e conhecido contra o Brasil, teve uma de suas principais recomendações acolhida – a aprovação da Lei Maria da Penha que trata da violência contra a mulher. Em 1998, o país aderiu ao Estatuto da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH). Tanto na CIDH quanto na Corte IDH, o Brasil vem participando ativamente, inclusive com comissários e juízes brasileiros²⁰. Até setembro de 2019, haviam sido publicadas dez manifestações da CIDH sobre os DH no Brasil, nos seguintes temas: a) violência de gênero; b) tragédia humana e ambiental e desmatamento; c) ameaça à defesa e aos defensores e ativistas de direitos humanos; d) ameaça à vida de trabalhadores rurais e indígenas; e) sistema penal, violência policial e racismo.

20 Na CIDH, foram comissários eleitos: Carlos Dunshee de Abranches (1964-1983); Gilda Maciel Correa Russomano (1984-1991); Helio Bicudo (1998-2001), Paulo Sergio Pinheiro (2004-2011), Paulo Vannuchi (2014-2017); atualmente: Flavia Piovesan (2018-2021). Na Corte IDH, foram juízes eleitos: A. A. Cançado Trindade (1995-2006) e Roberto Caldas (2013-2018).

Em maio de 2019, no decorrer do 172º Período de Sessões de Audiência Pública da CIDH, foram abordados os temas da violência policial e racismo no Brasil, além de o país ter sido questionado sobre violações aos direitos indígenas. Segundo a Conectas Direitos Humanos e o Conselho Indigenista Missionário (CIMI), houve aumento de 150% de invasões a terras indígenas no Brasil em 2019. Enfim, o caso de Marielle Franco, vereadora no Rio de Janeiro, negra e defensora de DH, brutalmente assassinada em 2018, que completou um ano sem a conclusão de seu inquérito, mereceu da CIDH a recomendação de que “O Brasil não deve seguir o caminho da impunidade”.

Política migratória e de refugiados

Uma das primeiras decisões do governo Bolsonaro – antes mesmo da posse – foi declarar que se retiraria do Pacto Global para Migração da ONU, que havia sido assumido pelo governo Temer. As várias declarações antimigração de Bolsonaro se alinham com a PEB de ultradireita que vê nos migrantes fonte de problemas e de ameaça, seja para os empregos seja para a segurança da população. Nem mesmo os brasileiros que vivem nos EUA escaparam das críticas de Bolsonaro quando este apoiou Trump em sua nefasta política migratória, inclusive na construção do muro com o México. Em relação à política para refugiados, o governo criou dois mundos para si: um relacionado à Venezuela, que se pauta por razões humanitárias e políticas (de oposição frontal ao governo de Maduro); outro que se aplica aos demais migrantes forçados. Em relação à Caracas, mantém-se a “Operação Acolhida”, coordenada pelas Forças Armadas desde o governo Temer, complementada pelo Projeto de Interiorização apoiado pelo ACNUR, que já declarou que a recepção de venezuelanos pelo Brasil é modelar²¹. Já a Portaria n. 666 do Ministério da Justiça, de 2019, demonstrou o caráter regressivo e de estado de exceção²², que o governo quer impor a todos os migrantes – incluindo solicitantes de asilo e refugiados – ao restringir sua entrada e facilitar sua deportação e repatriação, violando o direito dos refugiados vigente até então no Brasil²³.

Minorias e grupos vulneráveis

Minorias e grupos vulneráveis – mulheres, indígenas, camponeses, população afrodescendente, quilombolas e comunidade LGBTI – estão

21 Adicionalmente, em dezembro de 2019, o Conselho Nacional para Refugiados (Conare) proferiu decisão inédita na América Latina ao reconhecer *prima facie* 21 mil venezuelanos como refugiados. Ver: ACNUR parabeniza Brasil por reconhecer milhares de venezuelanos como refugiados, **ACNUR**, 6 dez. 2019. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2019/12/06/acnur-parabeniza-brasil-por-reconhecer-milhares-de-venezuelanos-como-refugiados/>. Acesso em: 21 fev. 2021.

22 ALARCON, Pietro; RODRIGUES, Gilberto M. A. Portaria MJ-666: Inconstitucional, Ilegal e Atentatória à Normatividade Internacional. **Empório do Direito**, 02 ago. 2019. Disponível em: <https://emporiiodireito.com.br/leitura/portaria-mj-666-inconstitucional-ilegal-e-atentatoria-a-normatividade-internacional>. Acesso em: 21 fev. 2021.

23 A Procuradoria Geral da República entrou com ADPF 619 no STF contra a Portaria n. 666, em 16.09. 2019; E a Conectas Direitos Humanos e a Missão Paz denunciaram a P-666 na ONU.

em crescente risco com o governo Bolsonaro. No Brasil, a desigualdade de gênero – problema que a CEPAL destaca em seu Anuário Estatístico lançado em 2019²⁴ – tem como uma de suas problemáticas o feminicídio, cuja proporção é alarmante. Nos primeiros três meses de 2019, ocorreram 344 casos, sendo 207 consumados e 137 tentativas. O discurso misógino de Bolsonaro e sua política de liberação de armas leves pode contribuir para o agravamento desses casos. No âmbito das minorias étnicas, o governo quer retirar a atribuição de demarcar terras indígenas da FUNAI e transferir para o Ministério da Agricultura, histórico rival das políticas indigenistas, questão que gera embate com o Congresso. Quilombolas estão sob ameaça, como no caso da Base de Alcântara. Ao mesmo tempo, defensores de DH são assassinados – como a líder do Movimento contra a Barragem de Tucuruí no Pará, Dilma Ferreira Silva, assassinada em março de 2019.

A crise gerada pelos embates ideológicos do governo Bolsonaro em torno das questões ambientais se agravou pelos incêndios na Amazônia e em outros biomas, fruto da desconstrução do sistema de proteção e monitoramento ambiental (IBAMA, ICMbio, INPE etc.) e do incentivo dado pelo governo ao desmatamento em prol da agricultura, o que constitui grave ameaça aos povos indígenas e comunidades tradicionais. Embora não se possa tributar todas as violações de DH a minorias e grupos vulneráveis ao governo Bolsonaro, cabe ao Estado não só proteger como promover os DH, o que não ocorre desde a posse do governo com esses grupos.

Os DH na PEB de cooperação Sul-Sul

A incorporação de várias dimensões dos Direitos Humanos na cooperação Sul-Sul na PEB foi uma das marcas sobressalentes dessa política no governo Lula, voltada para países da África e da América Latina²⁵. Mantida com menos intensidade pelo governo Dilma e drasticamente diminuída no governo Temer, a cooperação Sul-Sul entrou em progressivo desmonte no governo Bolsonaro, o qual se limita a promover auxílio pontual em casos de desastres naturais, como o de Moçambique, em 2019.

24 CEPAL. *Anuário Estatístico da América Latina e do Caribe 2018*. Santiago: CEPAL, 2019.

25 MACIEL, Tadeu Morato; RODRIGUES, Gilberto. M. A. Direitos Humanos e Cooperação Sul-Sul: qual a contribuição do Brasil? *Monções*, Dourados, v.7, n.14, jul-dez 2018. Disponível em: <http://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/9110>. Acesso em: 21 fev. 2021.

A PEB mudou de lado

A desconstrução da PEB de DH avança a passos largos no governo de Bolsonaro. Essa tendência é marcada pela PEB de ultradireita implementada pelo chanceler Araújo, na qual o multilateralismo perde relevância e se torna instrumental para alianças com regimes ultraconservadores, e subserviente ao governo de Trump. A regressividade dos DH no âmbito interno se traduz rapidamente na agenda externa, sem contar agora com o apoio do MRE para o “efeito bumerangue”. Cabe saber como a PEB de ultradireita lidará com recomendações e condenações dos sistemas regionais e universais de DH ao país. O Brasil acatará essas decisões? Permanecerá membro desses sistemas? Não há dúvida de que a PEB mudou de lado: de defensora e promotora dos DH universais e do tratamento não discriminatório pelos órgãos de monitoramento, tornou-se parte e articuladora de coalizões de países refratários aos sistemas de DH. É notório que a PEB de DH está na berlinda, subvertida em suas premissas. Sobre a Declaração Universal dos Direitos Humanos, Lindgren-Alves afirmou que “Hoje não é mais necessário reiterarmos na ONU a importância que lhe atribuímos”²⁶. De fato, ninguém imaginaria que isso voltaria a ser necessário... A desconstrução da PEB de DH tem sido nefasta à inserção internacional do Brasil, alimentada por um presidente que se gaba de seu passado anti-direitos humanos, que exalta ditadores de hoje e de outras épocas, impondo agenda regressiva como parte de sua identidade e de seu governo.

Referências Bibliográficas

ACNUR parabeniza Brasil por reconhecer milhares de venezuelanos como refugiados, **ACNUR**, 6 dez. 2019. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2019/12/06/acnur-parabeniza-brasil-por-reconhecer-milhares-de-venezuelanos-como-refugiados/>. Acesso em: 21 fev. 2021.

ALARCON, Pietro; RODRIGUES, Gilberto M. A. Portaria MJ-666: Inconstitucional, Ilegal e atentatória à Normatividade Internacional. **Empório do Direito**, 02 ago. 2019. Disponível em: <https://emporiiododireito.com.br/leitura/portaria-mj-666-inconstitucional-ilegal-e-atentatoria-a-normatividade-internacional>. Acesso em: 21 fev. 2021.

ALVES, José Augusto Lindgren. **É preciso salvar os Direitos Humanos!** São Paulo: Perspectiva, 2018.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 5 de out. 1988. Brasília: Senado, 1988.

²⁶ ALVES, José Augusto Lindgren. **É preciso salvar os Direitos Humanos!** São Paulo: Perspectiva, 2018.

BRASIL. **Relatório da Comissão Nacional da Verdade**. Brasília: CNV, 2014. Disponível em: <http://cnv.memoriasreveladas.gov.br/>. Acesso em: 21 fev. 2021.

CARVALHO, José Murilo. de. **Cidadania no Brasil: O longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CEPAL. **Anuário Estatístico da América Latina e do Caribe 2018**. Santiago: CEPAL, 2019.

ISHIGURO, Kazuo. **O Gigante Enterrado**. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.

KECK, Margareth E.; SIKKINK, Kathryn. **Activists beyond borders: Advocacy Networks in International Politics**. Nova Iorque: Cornell University Press, 1998.

KOMINISKI, Murilo V. **Conselho de Direitos Humanos e a atuação do Brasil**. Desdobramento recentes no sistema ONU de Direitos Humanos. São Paulo: Educ, 2017.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

MACIEL, Tadeu Morato; RODRIGUES, Gilberto. M. A. Direitos Humanos e Cooperação Sul-Sul: qual a contribuição do Brasil? **Monções**, Dourados, v.7, n.14, jul-dez 2018. Disponível em: <http://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/9110>. Acesso em: 21 fev. 2021.

OEA. CIDH publica resolução sobre corrupção e direitos humanos. **OEA**, 16 mar. 2018. Disponível em: <http://www.oas.org/pt/cidh/prensa/notas/2018/053.asp>. Acesso em: 21 fev. 2021.

O GLOBO. “BOLSONARO menciona chefe do DOI-CODI ao votar pelo impeachment?”. **O Globo**, São Paulo, 31 ago. 2016. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/bolsonaro-menciona-chefe-do-doi-codi-ao-votar-pelo-impeachment-2-19112343>. Acesso em: 21 fev. 2021.

ONU. Pacto Global: combate à corrupção é oportunidade para o setor privado. **ONU**, 12 dez. 2018. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/81867-pacto-global-combate-corruptao-e-oportunidade-para-setor-privado>. Acesso em: 21 fev. 2021.

PINHEIRO, Paulo Sergio. [Entrevista concedida a] Juca Kfour. **Programa Entre Vistas**, Rede TVI, 1 jan. 2019. (54m25s). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=1cu63X9J0S0>. Acesso em: 21 fev. 2021.

RICHTER, André. Segunda Turma do STF anula condenação de Bendine na Lava Jato. **Agência Brasil**, Brasília, 27 ago. 2019. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2019-08/segunda-turma-do-stf-anula-condenacao-de-bendine-na-lava-jato>. Acesso em: 21 fev. 2021.

SILVA, Sílvio. **Combate ao Racismo**. Brasília: FUNAG, 2008.

FORÇAS ARMADAS, DEFESA E PETRÓLEO

6. FORÇAS ARMADAS E POLÍTICA EXTERNA NO GOVERNO BOLSONARO

*Flávio Rocha de Oliveira
Bruno Venâncio
Lucas Macchia
Pedro Versolato
Tarcízio Rodrigo de S. Melo*

Introdução

Durante o governo Michel Temer, os militares retornaram explicitamente para o centro dos eventos políticos no Brasil após o Golpe de 2016, deixando de atuar apenas nos bastidores e assumindo a postura de um poder moderador de fato. Em 2018, o General Joaquim Silva e Luna foi indicado como Ministro da Defesa.

A chefia do ministério por Silva e Luna sinalizou uma mudança no caráter político da pasta da Defesa: pela primeira vez desde sua criação, um oficial general assumiu esse ministério. Uma das lógicas desse tipo de instituição é sinalizar que há um controle civil sobre as Forças Armadas. Pode-se inferir que esse foi um preço cobrado pelos generais para apoiar Temer, que usou as Forças Armadas para intervir na Segurança Pública do Rio de Janeiro em 2018. Nesse mesmo ano, o alto comando embarcou na candidatura de Jair Bolsonaro. Quando assumiu o governo, o novo presidente indicou outro general, Fernando Azevedo e Silva, para a pasta.

Em 2019, o número total de militares das Forças Armadas da ativa cedidos ao governo federal chegou a 1271 em agosto¹. Em outubro, o número total de membros atingiu a marca de 2500 em cargos de chefias e de assessoramento em vários ministérios e repartições². No mês de novembro, a quantidade de ministros militares chegava a sete.

1 SHINOHARA, Gabriel. Número de militares da ativa no governo federal cresce 13% com Bolsonaro. **O Globo**, São Paulo, 05 ago. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/numero-de-militares-da-ativa-no-governo-federal-cresce-13-com-bolsonaro-23854701>. Acesso em 16 nov. 2019

2 MATTOSO, Camila; BRAGON, Ranier. Bolsonaro amplia presença de militares em 30 órgãos federais. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 14 out. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/10/bolsonaro-amplia-presenca-de-militares-em-30-orgaos-federais.shtml>. Acesso em 05 nov. 2019.

Em relação a atuação nas relações internacionais (e considerando-se as áreas de relações exteriores, defesa e os setores econômicos), os militares têm um conjunto de interesses relacionados com o exercício da sua função básica: segurança e defesa contra ameaças externas. Pode-se acrescentar uma outra característica própria das Forças Armadas brasileiras, e que sempre complica qualquer análise: um recorrente histórico de intervenções políticas diretas e indiretas no governo do Estado Nacional Brasileiro, seja através de golpes ou se colocando como o fiel da balança em relação a governos eleitos. Com essas interferências contínuas, historicamente eles têm desenvolvido um estoque de conhecimentos políticos e técnico-administrativos voltados para a atuação no cenário doméstico.

A partir da defesa desses interesses, é possível constatar a existência de um conjunto de visões acerca da política externa e das relações exteriores. Sinteticamente, eles podem ser elencados da seguinte maneira: economia, estabilidade regional, missões de paz, modernização de equipamentos e relacionamento com os Estados Unidos da América.

Para entender como o estamento fardado tem articulado essas visões, nesse trabalho buscou-se apresentar um panorama conjunto das três forças, de forma a torná-lo um ponto de partida para futuros estudos envolvendo as relações entre o poder militar e a política externa durante o governo de Jair Bolsonaro. Certamente existem diferenças de percepções e necessidades entre Força Aérea, Marinha e Exército, refletida na participação direta no governo Bolsonaro, mas elas não serão exploradas nesse texto. Parte-se do pressuposto, corroborado por uma observação da conjuntura atual, de que o Exército é o principal protagonista castrense³.

Há uma convenção quanto a necessidade de se estabelecer uma diferenciação entre militares da ativa e da reserva. Neste trabalho, parte-se da ideia de que essa separação deve ser superada tendo em vista que há pouca ou quase nenhuma correção por parte dos militares da ativa sobre aquilo que a reserva fala. Outro indício de que há uma disciplina entre os integrantes das Forças Armadas que enfatiza um clima de consenso, é que os três grupos de militares que convivem hoje (ativa, reserva e participantes do governo) não se contradizem nem demonstram terem visões opostas sobre quaisquer temas, em especial sobre aqueles que serão discutidos no presente texto.

Finalmente, chama-se a atenção para duas conclusões que emergem a partir da análise da participação dos militares no governo Bolsonaro em 2019: as Forças Armadas têm um conjunto de interesses em termos de política externa e de defesa que estiveram em contradição simultânea com os cortes

3 O mesmo artigo d'O Globo aponta que o Exército tem 75,5% do número de participantes no governo Bolsonaro.

orçamentários promovidos pela equipe econômica do ministro Paulo Guedes e com a subordinação da política externa brasileira aos interesses dos Estados Unidos; e faltou aos militares uma visão estratégica das políticas externa e de defesa, de modo a fortalecer o protagonismo e o prestígio do próprio Estado brasileiro nas relações internacionais contemporâneas.

Costumes e segurança

A campanha presidencial de 2018 deixou claro o apoio que o ideário da campanha do então candidato Jair Bolsonaro contava dentro das forças armadas. A adesão que gravitava em torno das temáticas dos costumes e da segurança não custou para se espriar para a área do discurso econômico liberalizante. No momento em que esse trabalho foi escrito, não se encontravam no círculo de militares da ativa, reserva, ou que ocupam postos diretos no governo, nenhuma crítica severa ao plano econômico, ou mesmo uma proposição de mudança de rumo. As reduções no orçamento da Defesa no ano de 2019, que poderiam ser um entrave no relacionamento entre as Forças Armadas e o Planalto, foram superadas sem quase nenhum murmúrio, aparentemente à custa de um aguardado remodelamento dos vencimentos salariais⁴, que inclui generosas atualizações acima da inflação do médio oficialato para cima, e uma abrandada reforma da previdência em comparação à que foi imposta ao restante da sociedade⁵.

Como quem antecipasse o anúncio do corte estimado de 35% para o orçamento da Defesa em 2020⁶, em julho, o general de divisão Neiva Filho, chefe do Escritório de Projetos do Exército, anunciou em entrevista ao jornal Valor Econômico que iria interromper a trajetória habitual de prorrogação dos prazos dos projetos estratégicos do Exército. Ao invés disso, reduziria o alcance dos mesmos em caso de mais cortes orçamentários⁷. Ainda argumentou sobre a importância que a Base Industrial de Defesa tem para

4 PEREIRA, Roger. Reforma dos militares: quem mais vai ganhar com aumento e gratificações no salário. **Gazeta do Povo**, [S. l.], 16 out. 2019. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/republica/reforma-militares-quem-mais-ganha-aumento-salarial-gratificacoes/>. Acesso em: 17 nov. 2019.

5 DOCA, Geralda. Reforma dos militares será mais branda do que para o resto dos civis. **O Globo**, [S. l.], 15 mar. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/reforma-da-previdencia-dos-militares-sera-mais-branda-do-que-para-civis-veja-as-diferencas-23524352>. Acesso em: 17 nov. 2019.

6 MARTELLO, Alexandre; SOUSA, Yvna. Saiba quanto cada ministério perde na proposta de orçamento de 2020. **G1**, [S. l.], 30 ago. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/08/30/saiba-quanto-cada-ministerio-perde-na-proposta-de-orcamento-de-2020.ghtml>. Acesso em: 22 out. 2019. Acesso em: 22 out. 2019.

7 EXMAN, Fernando; ARAÚJO, Carla. Exército decide reduzir alcance. **Valor**, [S. l.], 29 jul. 2019. Disponível em: <https://www.valor.com.br/brasil/6368167/exercito-decide-reduzir-alcance-em-vez-de-adiar-seus-projetos>. Acesso em: 21 fev. 2021.

o país em geração de empregos, em narrativa completamente contrária ao do Ministério da Economia, que prevê concessões, privatizações e desnacionalização dos ativos nacionais.

Esse foi o mesmo tom dos dois principais ministros militares do governo Bolsonaro. Os ministros da Infraestrutura, Tarcísio Gomes de Freitas, oriundo do exército, e Bento de Albuquerque, da pasta de Minas e Energia e Almirante de Esquadra, tentaram emprestar prestígio e caráter técnico às duas pastas que são centrais no projeto de desestatização do governo federal. Ambos participaram em eventos públicos ao redor do mundo apresentando ativos concessionáveis brasileiros para investidores, sejam eles de Nova Iorque ou de Pequim. Perguntado se não via conflito de rumo entre as desnacionalizações e os slogans nacionalistas de Bolsonaro durante a campanha, Bento de Albuquerque disse que não via perda de soberania desde que o país tivesse órgãos de monitoramento fortes e estipulou um número máximo de ações que estrangeiros poderiam adquirir em determinadas privatizações consideradas mais estratégicas, como o caso da Eletrobrás⁸. Já Tarcísio Freitas, com sua agenda internacional, procurou argumentar que o investimento estrangeiro era mais que bem vindo, e relegou às empreiteiras nacionais implicadas em escândalo de corrupção, o papel de PSC's (Prestadoras de Serviço de Construção), na prática, uma terceirização do setor⁹.

Com tanta centralidade e protagonismo, os militares que perderam orçamento no primeiro ano do governo terminaram ganhando, com a mesma velocidade, salário e influência dentro de certos setores. É um sinal tanto da mudança de papel que exercem na sociedade, quanto da adesão ao presidente e ao programa econômico que ajudaram a eleger.

A crise da Venezuela

No início de 2019, uma crise política se aprofundou com a autoproclamação de Juan Guaidó como presidente interino da Venezuela¹⁰, ato apoiado

8 FREITAS, Tarcísio. Tarcísio Freitas e os desafios da Infraestrutura. [Entrevista concedida a] Globo News. **Central Globonews**, 31 jul. 2019. (01h22m59s). Disponível em: <http://g1.globo.com/globo-news/videos/v/tarcisio-de-freitas-e-os-desafios-no-ministerio-da-infraestrutura/7809298/>. Acesso em: 21 fev. 2021.

9 ALBUQUERQUE, Bento. Ministro Bento Albuquerque e as privatizações do governo Bolsonaro. [Entrevista concedida a] Heraldo Pereira, João Borges, Valdo Cruz, Júlia Duailibi, Mônica Waldvogel e Carlos Alberto Sardenberg. **Central Globonews**, 10 jul. 2019. (01h26m54s). Disponível em: <http://g1.globo.com/globo-news/videos/v/ministro-bento-albuquerque-e-as-privatizacoes-do-governo-bolsonaro/7755913/>. Acesso em 21 fev. 2021.

10 G1. Bolsonaro reconhece Juan Guaidó como presidente da Venezuela. **G1**, Brasília, 23 jan. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/01/23/brasil-diz-que-reconhece-juan-guaido-como-presidente-da-venezuela.ghtml>. Acesso em: 21 fev. 2021.

pelos governos dos Estados Unidos e do Brasil¹¹. Essa crise, que teve suas proporções ampliadas nos meses seguintes, resultou no pronunciamento de diversas autoridades e apoiadores do governo brasileiro, como o Presidente Jair Bolsonaro, o Ministro de Relações Exteriores, Ernesto Araújo, e o Vice-Presidente General Hamilton Mourão, e Eduardo Bolsonaro, deputado federal por São Paulo e filho do presidente.

No caso de Eduardo Bolsonaro, sua fala inicial insinuou a necessidade de uma intervenção militar, assim como a atitude de Ernesto Araújo ao se reunir com Mike Pompeo, então secretário de Estado americano, e John Bolton, que naquele momento era o Conselheiro de Segurança Nacional da Casa Branca. O que resultou um descontentamento nas Forças Armadas, principalmente pela não divulgação da pauta do encontro¹².

O Presidente Bolsonaro, por sua vez, afirmou que a probabilidade da atuação das tropas brasileiras estava próxima de zero e que as atitudes de Maduro definiriam a abordagem tomada, o que deixou margens para interpretações controversas¹³ e alimentou dúvidas de como seria a atuação do Brasil na resolução do impasse. O vice-presidente, o General Mourão, afirmou categoricamente, por sua vez, a impossibilidade de uma ação militar na Venezuela¹⁴. Ele articulou a manutenção do equilíbrio regional¹⁵, conforme a tradição do país¹⁶, ao comentar que também não haveria o desembarque de tropas estrangeiras no território brasileiro para alguma ação contra Caracas.

11 Idem. Saiba quais países reconhecem Juan Guidó como presidente interino da Venezuela. **G1**, [S.l.], 23 jan. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/01/23/saiba-quais-paises-reconhecem-juan-guido-como-presidente-interino-da-venezuela.ghtml>. Acesso em: 21 fev. 2021.

12 MONTEIRO, Tânia. Cenário: Diante de Ernesto Araújo, militares são os não belicistas. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 03 mai. 2019. Disponível em: <https://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,cenario-diante-de-ernesto-araujo-militares-sao-os-nao-belicistas,70002813668>. Acesso em: 21 fev. 2021.

13 O GLOBO. Bolsonaro não descarta intervenção militar do Brasil na Venezuela, mas diz que possibilidade é 'próxima de zero'. **O Globo**, [S.l.], 30 abr. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/bolsonaro-nao-descarta-intervencao-militar-do-brasil-na-venezuela-mas-diz-que-possibilidade-proxima-de-zero-23633689>. Acesso em: 21 fev. 2021.

14 FERNANDES, Leticia. Mourão defende abertura de diálogo com militares venezuelanos e descarta uso do território pelos EUA. **O Globo**, [S.l.], 25 fev. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/mourao-defende-abertura-de-dialogo-com-militares-venezuelanos-descarta-uso-do-territorio-pelos-eua-23480225>. Acesso em: 21 fev. 2021.

15 ALEGRETTI, Laís; QUERO, Caio. Mourão diz que só vê confronto com Venezuela se Brasil for atacado: 'Mas Maduro não é louco a esse ponto'. **BBC News Brasil**, Brasília, 22 fev. 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-47328994>. Acesso em: 21 fev. 2021.

16 O Artigo 4º da Constituição Federal de 1988 estabelece em seu inciso IV o princípio da não-intervenção, e no inciso VII a solução pacífica dos conflitos, o que foi interpretado por Alexandre Pereira da Silva, que diz que "Os dez incisos e seu parágrafo único explicitam os valores e a tradição brasileira nas suas relações com outros Estados". Ver: SILVA, Alexandre Pereira. Os princípios das relações internacionais e os 25 anos da Constituição Federal. **Revista de Informação Legislativa**, v.50, n.200, p.15-32, out./dez. 2013. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/dicoes/50/200/ri1_v50_n200_p15.pdf. Acesso em: 21 fev. 2021.

E também afirmou que o problema com o presidente Maduro deveria ser resolvido internamente pelos próprios venezuelanos¹⁷. Finalmente, Mourão declarou que as informações obtidas sobre a crise da Venezuela se originavam do adido militar em Caracas e que as demais fontes de informação eram limitadas¹⁸. Esse esclarecimento condiz com outra declaração feita anteriormente, quando afirmou que “(...)Todos que eu conhecia foram expurgados”¹⁹ (nesse caso, respondendo a uma indagação sobre se ele conhecia algum militar que poderia mediar uma negociação com Maduro).

Posteriormente, foi anunciada a proibição da entrada de altos funcionários do governo da Venezuela no Brasil por uma lista definida pelo Ministério de Relações Exteriores e pelo Ministério da Justiça²⁰, sendo esta a primeira vez que o governo brasileiro empregou sanções unilaterais em relação a outro país – ou seja, fora das decisões de organismos multilaterais como a ONU ou OEA²¹, tomando assim a mesma atitude que o governo estadunidense²².

Considerando o comportamento dos representantes das forças armadas no governo, os militares atuaram para impedir um aprofundamento das tensões entre Brasília e Caracas, mesmo sendo contrários ao regime de Maduro, porém não demonstraram um grande projeto de política externa para a estabilidade regional. Eles apenas atuaram pontualmente de acordo com seus interesses específicos.

Missões de Paz

O Brasil tem um histórico relevante de atuação internacional em Missões de Paz, promovidas pela ONU ou pela OEA²³, utilizando-as tanto como

17 FERNANDES, Letícia. op. cit.

18 MAZUI, Guilherme; BARBIÉRI, Luiz Felipe. Mourão diz que cruse na Venezuela chegou ao limite: ou Guiadó será preso, ou Maduro vai embora. **G1**, Brasília, 30 abr. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/04/30/mourao-diz-que-situacao-na-venezuela-chegou-a-limite-ou-guaido-sera-presos-ou-maduro-vai-embora.ghtml>. Acesso em: 21 fev. 2021.

19 FERNANDES, Letícia. op. cit.

20 OLIVEIRA, Eliane. Governo Bolsonaro proibirá entrada de altos funcionários da Venezuela no Brasil. **O Globo**, Brasília, 06 ago. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/governo-bolsonaro-proibira-entrada-de-altos-funcionarios-da-venezuela-no-brasil-23857798>. Acesso em: 21 fev. 2021.

21 Idem XI

22 ONU. ONU expressa preocupação com sanções unilaterais dos EUA contra Venezuela. **ONU**, 16 ago. 2019. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/onu-expressa-preocupacao-com-sancoes-unilaterais-dos-eua-contra-venezuela/>. Acesso em: 21 fev. 2021.

23 AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz. A Participação do Brasil nas Operações de Paz: passado, presente e futuro. **Brasiliana: Journal for Brazilian Studies**. v.3, n.2, p.113-141, mar. 2015.

instrumento para a criação de uma zona de influência geográfica e/ou cultural, quanto de recurso para maior integração regional, principalmente com países ligados ao Mercosul, na formação de contingentes plurinacionais²⁴.

Desde os eventos de 2016²⁵, a atuação internacional brasileira nas missões de paz sofreu uma contração devido aos crescentes problemas políticos e financeiros internos. No atual governo, pelo menos no que foi visto nos primeiros meses do ano de 2019, pode-se esperar a continuidade dessa inflexão brasileira, principalmente pela retração da política externa e de defesa do governo Bolsonaro que: (a) não visou priorizar zonas de influência no continente e nem com os países membros da CPLP²⁶, que costumeiramente foram o foco das principais atuações brasileiras; (b) não demonstrou um objetivo de integração política mais intensa com o Mercosul ou qualquer outro fórum/organização regional restrito ao Sul²⁷; (c) pouco valorizou organismos multilaterais como as Nações Unidas; (d) aplicou restrições orçamentárias que inviabilizaram a sustentação de tais missões²⁸; e (e) no que tange a OEA, não pretendeu fazer um contrapeso aos estadunidenses. Por outro lado, não se pode descartar a possibilidade de o Brasil, por seu alinhamento atual aos EUA, participar em algum momento futuro de Missões de Paz de interesse desse país no esquema habitual de fornecer efetivos, enquanto os mesmos forneceria aportes financeiros para tais missões²⁹; assim como também não se pode descartar a possibilidade de uma missão da OEA em território venezuelano³⁰.

A atitude dos militares quanto a questão das missões em organizações internacionais foi dúbia no primeiro ano do governo Bolsonaro. De um lado, as Forças Armadas mantiveram a posição de que as Missões da Paz seriam um fator estratégico da Política de Defesa e de projeção internacional do país, merecendo destaque o documento Diretriz do Comandante do

24 MATIJASCIC, Vanessa Braga (org.). **As Operações de Manutenção de Paz das Nações Unidas: Reflexões e debates.** São Paulo: Editora UNESP, 2014.

25 Marco da crise econômica-institucional, que já se desenvolvia desde 2014-2015, com o impeachment da então presidente Dilma Rousseff.

26 Sigla que se refere a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.

27 AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz. op. cit.

28 HAMANN, Eduarda Passarelli. O Brasil e as operações de manutenção da paz: a consolidação de um novo perfil? **Cadernos Adenauer**, v.XVII, n.4, p.95-110, 2016; ANDRADE, Israel de Oliveira; HAMANN, Eduarda Passarelli; SOARES, Matheus Augusto. **A participação do Brasil nas operações de paz das nações unidas: evolução, desafios e oportunidades.** Texto para discussão. Brasília: IPEA, 2019.

29 MATIJASCIC, Vanessa Braga. **As Operações de Manutenção de Paz das Nações Unidas no Início da Década de 1990.** São Paulo: Editora Unesp, 2010.

30 Enquanto este capítulo foi escrito, a situação venezuelana era de incerteza, apesar de cisões no baixo oficialato do exército venezuelano, as Forças Armadas se mantinham fiéis ao governo Maduro, o que garantia um certo nível de “ordem” no país. Aqui trabalha-se com uma hipótese (dentre várias) de uma fragmentação de tais Forças Armadas e a possibilidade de uma missão de pacificação e reestruturação institucional, visto a existência de forças paramilitares no país.

Exército - 2019, do recém empossado Comandante da Força Terrestre, General Edson Leal Pujol, que destacou a importância das missões de Paz como pilar estratégico da inserção internacional do Estado brasileiro e como instrumento de reforço da influência político-diplomática³¹. A Marinha seguiu o mesmo caminho: em seu discurso de posse, o novo comandante da Força, o Almirante-de-Esquadra Ilques Barbosa Junior, ressaltou a possibilidade de atuar sob comando de organismos internacionais³². Paradoxalmente, o recém-empossado comandante da Força Aérea, o Tenente-Brigadeiro Antonio Carlos Moretti Bermudez, não incluiu em seu discurso³³ a atuação internacional da FAB³⁴.

Entretanto, é possível constatar a falta de uma visão estratégica basilar e norteadora de atuação internacional por parte dos militares, em conjunto com uma mal planejada política externa por parte do governo, que impossibilita qualquer concepção de uma vigorosa participação internacional, ainda mais em meio aos problemas orçamentários e as preocupações internas/corporativistas do estamento, que visa manter certos benefícios, como, por exemplo, a atuação das Forças Armadas para não serem atingidas pela mesma reforma da previdência que afetará o resto da sociedade.

Cabe ressaltar que o sucesso de atuação internacional das Forças Armadas exige, idealmente, uma boa articulação entre a Política Externa³⁵ e a Política de Defesa³⁶, bem como um macroprocesso financeiro³⁷ e um macroprocesso militar³⁸.

31 EXÉRCITO BRASILEIRO (EB). **Diretriz do Comando do Exército**. 2019. Disponível em: <https://www.eb.mil.br/documents/10138/9474894/DIRETRIZ+DO+COMANDANTE+DO+EX%C3%89RCITO+2019+OTIMIZADO.pdf/eca42421-8af4-ddfa-e94a-0572f280c37b>. Acesso em: 17jul. 2019.

32 MARINHA DO BRASIL (MB). **Discurso do Almirante-de-Esquadra ILQUES BARBOSA JUNIOR**. Brasília, 09 jan. 2019. Disponível em: <http://www.defesanet.com.br/eleicao/noticia/31709/MB---Discurso-do-Almirante-de-Esquadra-ILQUES-BARBOSA-JUNIOR-/>. Acesso em: 13 ago. 2019.

33 FORÇA AÉREA BRASILEIRA (FAB). **Palavras dos Comandantes substituto e substituído**. 04. Jan. 2019. Disponível em: <http://www.fab.mil.br/noticias/mostra/33398/PASSAGEM%20DE%20COMANDO%20-%20Palavras%20dos%20Comandantes%20substituto%20e%20substitu%C3%ADdo>. Acesso em: 13 ago. 2019. O Tenente-Brigadeiro do Ar deixa claro em seu discurso que o foco da FAB é baseado em três eixos: Segurança nacional, desenvolvimento e bem-estar social.

34 Essa posição da FAB talvez seja um indicador de possíveis divergências internas entre as três forças armadas, motivadas por interesses e necessidades particulares (orçamento, planos de modernização, influência política, etc.). A verificação dessas divergências deverá ser melhor investigada em estudos futuros sobre a organização doméstica das FAs.

35 ANDRADE, Israel de Oliveira; HAMANN, Eduarda Passarelli; SOARES, Matheus Augusto. op. cit.

36 Principalmente na primeira década do século XXI, orientada a institucionalizar a atuação do país no campo de Defesa, tendo como base uma projeção de poder e ganho de experiência através de Missões de Paz da ONU, foi fator crucial para o, já citado, protagonismo brasileiro no tema.

37 Por macroprocesso financeiro, entende-se, não só um momento de prosperidade econômica propriamente dita, mas também no qual o Ministério da Defesa passaria a transferir maior quantidade de recursos para as Forças Armadas. A esse respeito ver HAMANN, Eduarda Passarelli. op. cit.

38 Ainda segundo Hamann (2016), por macroprocesso militar, compreende-se a estruturação e preparação de recursos humanos para atender aos novos conceitos de *Peacebuilding* (Processo que vai além da condução da cessão dos confrontos e imposição/manutenção da paz, abordando questões estruturais e institucionais ligadas ao desenvolvimento para consolidação da paz e prevenção da ocorrência de novos conflitos) que são dominantes

Modernização

Com o estabelecimento de uma política de defesa robusta em 2008, havia um consenso de que o Brasil buscaria ser uma potência militar, sendo necessária uma ampla modernização de suas Forças Armadas (FAs). Vários programas de reequipamento foram iniciados com esse objetivo. Entretanto, o orçamento de defesa sofreu cortes contínuos por causa da deterioração da economia, com muitas empresas nacionais da área encolhendo, se desnacionalizando ou fechando. Da ambição em ser uma potência militar, passou-se para a busca da manutenção de algum poder militar.

Com a eleição de Bolsonaro, houve uma grande expectativa por parte das FAs e da indústria no que tange a área de defesa. Esperava-se que o Ministério da Defesa (MD) crescesse em importância e no orçamento, e que o setor militar não sofresse os temidos cortes, impactando diretamente nos processos de aquisição e modernização de equipamentos. Na prática, no primeiro ano de seu governo Bolsonaro continuou o descaso com a defesa, apesar de seu discurso pró-Forças Armadas e do apoio às pautas corporativas, como salários e aposentadorias. Em maio, a pasta da Defesa sofreu o contingenciamento de 44% de seu orçamento discricionário – R\$ 5,8 bilhões – sendo que 1,65 bilhões foram liberados em setembro³⁹.

Investimentos bilionários em equipamentos, com os quais as FAs se comprometeram, continuaram sendo prejudicados e investimentos futuros também serão impactados. Contratos das FAs que já haviam sido renegociados e, portanto, encarecidos por conta do alargamento dos prazos, correm mesmo assim o risco de não serem cumpridos – forçando uma nova renegociação –, já que o orçamento proposto para o Ministério da Defesa para 2020 é de R\$72 bilhões, o menor em 15 anos – em valores corrigidos⁴⁰. Militares de alta-patente deram depoimentos na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN) para descrever a situação orçamentária dos projetos, e pediram por emendas parlamentares que destinem recursos aos programas⁴¹.

nas missões de paz atuais. A respeito do processo de *Peacebuilding* ver ANDRADE, Israel de Oliveira; HAMANN, Eduarda Passarelli; SOARES, Matheus Augusto. op. cit.

39 SANT'ANA, Jéssica. Governo desbloqueia R\$8,3 bilhões do Orçamento para os ministérios. **Gazeta do Povo**, [S. l.], 20 set. 2019. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/republica/governo-desbloqueia-r-83-bilhoes-do-orcamento-para-os-ministerios/>. Acesso em: 22 out. 2019.

40 TORRENTE, Andrea. Nem militares escapam da crise: orçamento da Defesa regride ao nível da gestão Lula. **Gazeta do Povo**, [S. l.], 14 out. 2019. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/republica/orcamento-defesa-2020-menor-em-quinze-anos-lula/>. Acesso em: 22 out. 2019.

41 BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. Pressupostos da Soberania Nacional. In: **Audiência Pública Ordinária**. [S. l.], 24 set. 2019c. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/57448>. Acesso em: 22 out. 2019.

A Marinha teve contingenciados R\$ 2,5 bilhões para construir quatro Navios Classe Tamandaré⁴² – programa tido como emergencial devido à idade muito avançada de seus navios de escolta. A força marítima passou por dificuldades para fazer frente as despesas do programa que constrói seus novos submarinos, e viu muitos outros programas para novos navios congelados⁴³. Se a deterioração de meios não for revertida em algum momento futuro, os problemas da MB se tornarão uma bomba relógio nos próximos anos.

O Exército Brasileiro decidiu pela redução do escopo de seus projetos estratégicos – devido aos cortes de investimento e sucessivos atrasos – para não prolongar ainda mais os programas e ficarem, além de caros, defasados tecnologicamente. Isso afetou o desenvolvimento da família de blindados Guarani, o Sistema de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON) – orçado em 2012 em R\$ 12 bilhões, recebendo em 2019 pouco mais de R\$1 bilhão. O programa Astros 2020 também sofreu atrasos⁴⁴. A força terrestre também precisará buscar, com certa urgência, soluções para modernizar ou substituir seus carros de combate Leopard I.

A Força Aérea Brasileira (FAB) reduziu drasticamente o alcance de modernização de suas aeronaves nos últimos anos, concentrando recursos em seus novos meios: os cargueiros KC-390 e os caças Gripen, entre outros. Mesmo assim, a FAB teve muita dificuldade em bancar os contratos⁴⁵, sendo certa a redução do tamanho dessa força em nome da manutenção de sua operacionalidade.

Nesse primeiro ano de governo, algumas coisas ficaram claras para o setor de defesa: que haveria poucos recursos, o que agravaria mais ainda as grandes necessidades de investimentos no setor. Todavia, houve uma mudança no discurso oficial das Forças Armadas com relação aos contingenciamentos: existiu um alinhamento, por parte dos comandantes, em relação ao discurso oficial de austeridade. O fato é que os militares não se viam mais “apenas” como parte do Estado, mas passaram a se entender como parte integrante de um governo cujo presidente foi por eles apoiado já durante o processo eleitoral de 2018.

Finalmente, vale a pena notar que aconteceram atritos com Alemanha e França, parceiros estratégicos em muitos programas das FAs, e uma

42 TORRENTE, Andrea. op. cit.

43 BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. Discussão e Votação de Propostas. In: **Reunião Deliberativa Ordinária**. [S. l.], 2 out. 2019b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/57796>. Acesso em: 22 out. 2019.

44 Esse programa diz respeito a construção nacional de uma família de lançadores de foguetes.

45 BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. Discussão e Votação de Propostas. In: **Reunião Deliberativa Ordinária**. [S. l.], 18 set. 2019a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/57479>. Acesso em: 22 out. 2019.

aproximação no âmbito da defesa com os EUA, tendo o Brasil sido alçado por parte do governo norte-americano ao status de *Major non-NATO Ally*.

O relacionamento com os EUA

Em relação aos Estados Unidos, a visão das Forças Armadas brasileiras ao longo de 2019 pode ser sintetizada da seguinte forma:

Pragmatismo - os militares brasileiros reconheceram a necessidade de um bom relacionamento com os Estados Unidos. Considerando-se que o governo Bolsonaro repetiu um problema pervasivo nas elites brasileiras – a falta de um projeto de país que conceba um papel de defesa externa para o estamento militar –, as FAs terminaram sendo um ator relativamente autônomo que estabeleceu uma missão e uma visão orientadora da própria atuação em temas de defesa e política externa.

Ao analisar o cenário internacional e, especialmente, o regional, o alto comando das FAs percebeu que uma aproximação pragmática com os EUA é do seu interesse, pois pode significar o acesso a contatos de alto nível e a certas tecnologias, (tivemos o recebimento de material bélico estadunidense de segunda mão, as visitas de oficiais gerais entre Brasília e Washington, a participação do General Alcides V. Faria Jr. como integrante do Comando Sul, e o acordo de Alcântara). Também vale a pena ressaltar que aumentou a possibilidade de acesso a instituições universitárias civis e militares estadunidenses, vistas como as melhores do mundo por boa parte do oficialato nas três armas. Ao mesmo tempo, também podemos supor que essa aproximação embutiu um componente político: acompanhar *in loco* ou exercer alguma influência nos debates e decisões dos Estados Unidos em relação a um problema diplomático grave: a Venezuela.

Assimetria de Poder - há uma percepção pragmática da assimetria de poder entre EUA e Brasil. Ela diz respeito ao desenvolvimento econômico dos dois países (tecnologia e produtos industriais como o centro do poderio econômico norte-americano - e a dependência brasileira da exportação de commodities). Em termos bélicos, a percepção é ainda mais aguda: são muito menos poderosos militarmente do que seus congêneres estadunidenses. E a questão não é só de quantidade (orçamento, tropas), mas principalmente da qualidade de equipamento e da produção de tecnologia militar. Essa percepção de assimetria ajuda a entender porque os militares buscaram certa cooperação pragmática com os EUA no primeiro ano do governo Bolsonaro, mas com cautela política. Esse entendimento da disparidade entre os dois países é histórico e agravou-se nos últimos dois anos com a sensível perda de protagonismo brasileiro no cenário internacional.

Soberania Territorial – a cautela esteve presente na percepção que eles, os militares, têm sobre a soberania territorial brasileira. Vale a pena mencionar a principal preocupação territorial das Forças Armadas, em especial do Exército: a Amazônia. O artigo escrito pelo cientista político Stephen Walt provocou uma comoção em diversos setores⁴⁶. Nas FAs o artigo serviu para reforçar a visão construída desde o fim da Guerra Fria: existem interesses estrangeiros na Amazônia brasileira e que são camuflados em argumentos da defesa do meio-ambiente e dos povos indígenas⁴⁷. Esses interesses seriam executados por ONGs internacionais, a serviço de Estados do mundo desenvolvido.

Nesse combinado (assimetria, pragmatismo e cautela), a visão sobre os EUA implicou numa postura dos militares que não deseja, em nenhuma hipótese, a existência de uma base estadunidense na Amazônia, no que discordaram do chanceler Araújo e do próprio presidente Bolsonaro⁴⁸. Também não estiveram interessados em que o território amazônico fosse transformado em ponto de apoio aos opositores do governo Maduro.

E pode-se especular que os militares brasileiros estão cientes de que os vazios demográficos e uma economia ilícita (drogas, armas, etc) podem ser um argumento para que os EUA se instalem na região do mesmo modo que fizeram no auge do conflito interno colombiano.

Conclusão

Detentores de uma visão de mundo conservadora, os militares apoiaram a eleição do ex-capitão Bolsonaro, não por considerá-lo um dos seus, dado o seu histórico no Exército e no parlamento, mas porque vislumbraram uma possibilidade de voltar a atuar diretamente no governo brasileiro. Além das óbvias considerações corporativas – soldos, carreira, previdência – os militares possuem um conjunto de interesses em termos de política externa, que terminam alimentando a sua visão de mundo em relação às relações exteriores brasileiras.

Os militares viram reforçada a sua postura tradicional de ter um alto grau de autonomia em matérias de seu interesse, e especialmente em questões de defesa. Ao mesmo tempo, são parte de um governo que funciona de um modo

46 WALT, Stephen. Who Will Save the Amazon (and How)? **Foreign Policy**. 05 ago. 2019. Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2019/08/05/who-will-invade-brazil-to-save-the-amazon/>. Acesso em: 21 out. 2019.

47 MARTINS FILHO, João R.; ZIRKER, Daniel. Nationalism, National Security, and Amazônia: Military Perceptions and Attitudes in Contemporary Brazil. **Armed Forces & Society**, v.27, n.105, out. 2000.

48 VEJA. Instalação de base dos EUA no Brasil gera críticas entre militares. Chanceler Ernesto Araújo confirmou intenções do presidente Jair Bolsonaro em negociar construção da base. **Veja**, 2019. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/mundo/instalacao-de-base-militar-dos-eua-no-brasil-gera-criticas-entre-militares/>. Acesso em: 16 nov. 2019.

que eles não conseguem entender, controlar, ou influenciar completamente, e que carece de uma concepção mais ampla de política exterior.

Em 2019, emergiram problemas no funcionamento do governo Bolsonaro que colocaram as Forças Armadas em situação contraditória, mesmo considerando-se o caráter conservador da instituição. Em relação aos EUA, a posição de alinhamento automático projetou um caráter de submissão que colidiu com a visão do Exército em relação ao território amazônico. Do ponto de vista da economia, a absoluta ausência da proteção de empresas estratégicas, como a Embraer, entrou em contradição com um discurso que defende a autonomia tecnológica no setor de defesa: as FAs sabem que os países avançados do bloco capitalista defendem suas empresas, inclusive com participação do Estado.

No setor econômico, pode-se indagar até que ponto as Forças Armadas, enquanto instituição, manterão a expectativa de que são parte do planejamento das políticas de governo, ou se devem ser vistas como meras operadoras e garantidoras de projetos de privatizações e concessões que interessam ao mercado financeiro, e em especial a investidores internacionais. No momento em que esse trabalho é escrito, tem-se uma percepção de que os militares agem em consonância com a proposta ultra-liberal da equipe econômica de Paulo Guedes, e em alinhamento com a pauta exportadora do agronegócio. A postura dos ministros Tarcísio Gomes de Freitas, da Infraestrutura, e Bento Costa Lima Leite de Albuquerque Junior, das Minas e Energia, em relação aos programas de privatização e a atração de capital estrangeiro estão de acordo com a postura do Ministro da Economia. A mesma coisa emerge da postura do vice-presidente Hamilton Mourão em sua defesa do setor agrícola e de boas relações econômicas com a China.

O maior paradoxo, contudo, talvez esteja na própria noção de Estado e de Política Externa. Quando se observa a história recente, fica evidente que o momento em que as FAs foram realmente integradas num projeto de país e que tinha como uma das suas razões o aumento do protagonismo externo do Brasil começou justamente durante um governo de centro-esquerda. Ainda que imperfeitamente, foi durante as administrações petistas que eles tiveram a esperança de conseguir um poder militar ancorado no desenvolvimento econômico brasileiro.

Ao fim e ao cabo, optaram por apoiar um processo de *impeachment* que provocou um descarrilamento no país. O resultado foi um processo de estagnação econômica e desestruturação política que refletiu intensamente sobre os seus orçamentos e suas aspirações. A tentativa de retomar o protagonismo atuando diretamente no novo governo esbarra na falta de um projeto de país pela coalizão de extrema-direita que assumiu o poder. Ainda

que um maior distanciamento histórico seja necessário, o que tem ficado cada vez mais evidente até o presente momento é que as próprias Forças Armadas não possuem uma visão estratégica abrangente sobre o Brasil.

Nessa ausência de uma percepção estratégica, também fica evidente que não há uma concepção norteadora das três forças sobre o protagonismo que o país pode exercer no cenário internacional. As crises da Venezuela, em janeiro de 2019, e da Bolívia, em novembro do mesmo ano, mostraram que o governo Bolsonaro não tem apresentado nenhuma proposta de atuação diplomática nos mesmos moldes dos governos que o antecederam – e não só no caso dos governos petistas de Lula e Dilma, mas mesmo no caso do governo FHC. Na primeira crise, a atuação militar foi no sentido de frear os arroubos mais ideológicos do presidente e do chanceler Araújo contra o presidente Maduro. No segundo caso, trataram de apresentar declarações protocolares.

Todavia, essa falta de visão estratégica não significa que não tenham um apurado senso tático de ocupação de espaços⁴⁹. Pelo elevado número de oficiais que desempenham funções de destaque em todos os escalões de governo, percebe-se que o estamento militar ocupa um papel importante. Em política não existe apoio gratuito, e o presidente Bolsonaro continua o processo vivido pelo seu antecessor, Michel Temer: o uso dos militares como importante base de apoio tem um preço que será cobrado na forma de cargos, influência e defesa corporativa de interesses.

Ser um poder moderador, porém, não significa que estejam imunes às vicissitudes causadas pela gestão política atribulada do presidente e do seu círculo decisório e ideológico mais próximo. No final de 2019, há uma percepção que se generaliza de que sofrem um processo de desgaste por parte do próprio Jair Bolsonaro, o que resulta no enfraquecimento de alguns de seus quadros políticos mais importantes no governo, com vários generais pedindo demissão ou sendo demitidos logo no primeiro ano do mandato. Parte da imprensa e dos analistas sustentou que houve um declínio na influência dos militares já no primeiro ano de governo, algo que contrastou com as avaliações feitas no início do mandato presidencial⁵⁰.

Ao fim e ao cabo, fica difícil ver como todos os interesses em termos de política externa das Forças Armadas poderão ser atendidos nos próximos anos sob a presidência Bolsonaro. É de se perguntar se essa situação de

49 NOZACKI, William. Um capitão entre generais: a presença dos militares no governo Bolsonaro. In: AZEVEDO, José Sérgio Gabrielli; POCHMANN, Marcio. **Brasil: incertezas e submissão?** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2019.

50 COSTA, Ana Clara. O Declínio dos Generais Dentro do Palácio do Planalto. **Época**, 08 nov. 2019. Disponível em: <https://epoca.globo.com/brasil/o-declinio-dos-generais-dentro-do-palacio-do-planalto-24069125>. Acesso em: 13 nov. 2019.

fraqueza não terá um impacto na organização e funcionamento do setor militar, tendo como resultado a sua transformação numa força meramente auxiliar de interesses de agentes econômicos domésticos e de interesses geopolíticos externos.

Referências Bibliográficas

AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz. A Participação do Brasil nas Operações de Paz: passado, presente e futuro. **Brasiliana: Journal for Brazilian Studies**. v.3, n.2, p.113-141, mar. 2015.

ALBUQUERQUE, Bento. Ministro Bento Albuquerque e as privatizações do governo Bolsonaro. [Entrevista concedida a] Heraldo Pereira, João Borges, Valdo Cruz, Júlia Duailibi, Mônica Waldvogel e Carlos Alberto Sardenberg. **Central Globonews**, 10 jul. 2019. (01h26m54s). Disponível em: <http://g1.globo.com/globo-news/videos/v/ministro-bento-albuquerque-e-as-privatizacoes-do-governo-bolsonaro/7755913/>. Acesso em 21 fev. 2021

ALEGRETTI, Laís; QUERO, Caio. Mourão diz que só vê confronto com Venezuela se Brasil for atacado: 'Mas Maduro não é louco a esse ponto'. **BBC News Brasil**, Brasília, 22 fev. 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-47328994>. Acesso em: 21 fev. 2021.

ANDRADE, Israel de Oliveira; HAMANN, Eduarda Passarelli; SOARES, Matheus Augusto. **A participação do Brasil nas operações de paz das nações unidas: evolução, desafios e oportunidades**. Texto para discussão. Brasília: IPEA, 2019.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. Discussão e Votação de Propostas. In: **Reunião Deliberativa Ordinária**. [S. l.], 18 set. 2019a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/57479>. Acesso em: 22 out. 2019.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. Discussão e Votação de Propostas. In: **Reunião Deliberativa Ordinária**. [S. l.], 2 out. 2019b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/57796>. Acesso em: 22 out. 2019.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. Pressupostos da Soberania Nacional. In: **Audiência Pública Ordinária**. [S. l.], 24 set. 2019c. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/57448>. Acesso em: 22 out. 2019.

COSTA, Ana Clara. O Declínio dos Generais Dentro do Palácio do Planalto. **Época**, 08 nov. 2019. Disponível em: <https://epoca.globo.com/brasil/o-declinio-dos-generais-dentro-do-palacio-do-planalto-24069125>. Acesso em: 13 nov. 2019.

DOCA, Geralda. Reforma dos militares será mais branda do que para o resto dos civis. **O Globo**, [S. l.], 15 mar. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/reforma-da-previdencia-dos-militares-sera-mais-branda-do-que-para-civis-veja-as-diferencas-23524352>. Acesso em: 17 nov. 2019.

EXÉRCITO BRASILEIRO (EB). **Diretriz do Comando do Exército**. 2019. Disponível em: <https://www.eb.mil.br/documents/10138/9474894/DIRETRIZ+DO+COMANDANTE+DO+EXERCITO+2019+OTIMIZADO.pdf/eca42421-8af4-ddfa-e94a-0572f280c37b>. Acesso em: 17 jul. 2019.

EXMAN, Fernando; ARAÚJO, Carla. Exército decide reduzir alcance. **Valor**, [S. l.], 29 jul. 2019. Disponível em: <https://www.valor.com.br/brasil/6368167/exercito-decide-reduzir-alcance-em-vez-de-adiar-seus-projetos>. Acesso em: 21 fev. 2021.

FERNANDES, Leticia. Mourão defende abertura de diálogo com militares venezuelanos e descarta uso do território pelos EUA. **O Globo**, [S.l.], 25 fev. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/mourao-defende-abertura-de-dialogo-com-militares-venezuelanos-descarta-uso-do-territorio-pelos-eua-23480225>. Acesso em: 21 fev. 2021.

FORÇA AÉREA BRASILEIRA (FAB). **Palavras dos Comandantes substituto e substituído**. 04 jan. 2019. Disponível em: <http://www.fab.mil.br/noticias/mostra/33398/PASSAGEM%20DE%20COMANDO%20-%20Palavras%20dos%20Comandantes%20substituto%20e%20substitu%C3%ADdo>. Acesso em: 13 ago. 2019.

FREITAS, Tarcísio. Tarcísio Freitas e os desafios da Infraestrutura. [Entrevista concedida a] Globo News. **Central Globonews**, 31 jul. 2019. (01h22m59s). Disponível em: <http://g1.globo.com/globo-news/videos/v/tarcisio-de-freitas-e-os-desafios-no-ministerio-da-infraestrutura/7809298/>. Acesso em: 21 fev. 2021

G1. Bolsonaro reconhece Juan Guaidó como presidente da Venezuela. **G1**, Brasília, 23 jan. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/01/23/brasil-diz-que-reconhece-juan-guaido-como-presidente-da-venezuela.ghtml>. Acesso em: 21 fev. 2021.

G1. Saiba quais países reconhecem Juan Guaidó como presidente interino da Venezuela. **G1**, [S.l.], 23 jan. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/01/23/saiba-quais-paises-reconhecem-juan-guaido-como-presidente-interino-da-venezuela.ghtml>. Acesso em: 21 fev. 2021.

HAMANN, Eduarda Passarelli. O Brasil e as operações de manutenção da paz: a consolidação de um novo perfil? **Cadernos Adenauer**, v.XVII, n.4, p.95-110, 2016.

MARINHA DO BRASIL (MB). **Discurso do Almirante-de-Esquadra ILQUES BARBOSA JUNIOR**. Brasília, 09 jan. 2019. Disponível em: <http://www.defesamet.com.br/eleicao/noticia/31709/MB---Discurso-do-Almirante-de-Esquadra-ILQUES-BARBOSA-JUNIOR-/>. Acesso em: 13 ago. 2019.

MARTELLO, Alexandro; SOUSA, Yvna. Saiba quanto cada ministério perde na proposta de orçamento de 2020. **G1**, [S. l.], 30 ago. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/08/30/saiba-quanto-cada-ministerio-perde-na-proposta-de-orcamento-de-2020.ghtml>. Acesso em: 22 out. 2019. Acesso em: 22 out. 2019.

MARTINS FILHO, João R.; ZIRKER, Daniel. Nationalism, National Security, and Amazônia: Military Perceptions and Attitudes in Contemporary Brazil. **Armed Forces & Society**, v.27, n.105, out. 2000.

MATIJASCIC, Vanessa Braga. **As Operações de Manutenção de Paz das Nações Unidas no Início da Década de 1990**. São Paulo: Editora Unesp, 2010.

MATIJASCIC, Vanessa Braga (org.). **As Operações de Manutenção de Paz das Nações Unidas: Reflexões e debates**. São Paulo: Editora UNESP, 2014.

MATTOSO, Camila; BRAGON, Ranier. Bolsonaro amplia presença de militares em 30 órgãos federais. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 14 out. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/10/bolsonaro-amplia-presenca-de-militares-em-30-orgaos-federais.shtml>. Acesso em 05 nov. 2019.

MAZUI, Guilherme; BARBIÉRI, Luiz Felipe. Mourão diz que cruse na Venezuela chegou ao limite: ou Guidó será preso, ou Maduro vai embora. **G1**, Brasília, 30 abr. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/04/30/mourao-diz-que-situacao-na-venezuela-chegou-a-limite-ou-guido-sera-presou-maduro-vai-embora.ghtml>. Acesso em: 21 fev. 2021.

MONTEIRO, Tânia. Cenário: Diante de Ernesto Araújo, militares são os não belicistas. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 03 mai. 2019. Disponível em: <https://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,cenario-diante-de-ernesto-araujo-militares-sao-os-nao-belicistas,70002813668>. Acesso em: 21 fev. 2021.

NOZACKI, William. Um capitão entre generais: a presença dos militares no governo Bolsonaro. In: AZEVEDO, José Sérgio Gabrielli; POCHMANN, Marcio. **Brasil: incertezas e submissão?** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2019.

O GLOBO. Bolsonaro não descarta intervenção militar do Brasil na Venezuela, mas diz que possibilidade é 'próxima de zero'. **O Globo**, [S.L.], 30 abr. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/bolsonaro-nao-descarta-intervencao-militar-do-brasil-na-venezuela-mas-diz-que-possibilidade-proxima-de-zero-23633689>. Acesso em: 21 fev. 2021.

OLIVEIRA, Eliane. Governo Bolsonaro proibirá entrada de altos funcionários da Venezuela no Brasil. **O Globo**, Brasília, 06 ago. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/governo-bolsonaro-proibira-entrada-de-altos-funcionarios-da-venezuela-no-brasil-23857798>. Acesso em: 21 fev. 2021.

ONU. ONU expressa preocupação com sanções unilaterais dos EUA contra Venezuela. **ONU**, 16 ago. 2019. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/onu-expressa-preocupacao-com-sancoes-unilaterais-dos-eua-contra-venezuela/>. Acesso em: 21 fev. 2021.

PEREIRA, Roger. Reforma dos militares: quem mais vai ganhar com aumento e gratificações no salário. **Gazeta do Povo**, [S. l.], 16 out. 2019. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/republica/reforma-militares-quem-mais-ganha-aumento-salarial-gratificacoes/>. Acesso em: 17 nov. 2019.

SANT'ANA, Jéssica. Governo desbloqueia R\$8,3 bilhões do Orçamento para os ministérios. **Gazeta do Povo**, [S. l.], 20 set. 2019. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/republica/governo-desbloqueia-r-83-bilhoes-do-orcamento-para-os-ministerios/>. Acesso em: 22 out. 2019.

SHINOHARA, Gabriel. Número de militares da ativa no governo federal cresce 13% com Bolsonaro. **O Globo**, São Paulo, 05 ago. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/numero-de-militares-da-ativa-no-governo-federal-cresce-13-com-bolsonaro-23854701>. Acesso em 16 nov. 2019

SILVA, Alexandre Pereira. Os princípios das relações internacionais e os 25 anos da Constituição Federal. **Revista de Informação Legislativa**, v.50, n.200, p.15-32, out./dez. 2013. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/50/200/ril_v50_n200_p15.pdf. Acesso em: 21 fev. 2021.

TORRENTE, Andrea. Nem militares escapam da crise: orçamento da Defesa regride ao nível da gestão Lula. **Gazeta do Povo**, [S. l.], 14 out. 2019. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/republica/orcamento-defesa-2020-menor-em-quinze-anos-lula/>. Acesso em: 22 out. 2019.

VEJA. Instalação de base dos EUA no Brasil gera críticas entre militares. Chanceler Ernesto Araújo confirmou intenções do presidente Jair Bolsonaro em negociar construção da base. **Veja**, 2019. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/mundo/instalacao-de-base-militar-dos-eua-no-brasil-gera-criticas-entre-militares/>. Acesso em: 16 nov. 2019.

WALT, Stephen. Who Will Save the Amazon (and How)? **Foreign Policy**. 05 ago. 2019. Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2019/08/05/who-will-invade-brazil-to-save-the-amazon/>. Acesso em: 21 out. 2019.

7. ABERTURA DO PETRÓLEO E GÁS (P&G) PARA AS EMPRESAS MULTINACIONAIS¹

Giorgio Romano Schutte

Introdução

Não há dúvida de que a Petrobrás e tudo o que envolve o setor de Petróleo e Gás (P&G) esteve desde o início do governo Bolsonaro na cota de Paulo Guedes, tendo um Almirante como ministro de Minas e Energia, Bento Costa Lima Leite e o economista Roberto Castello Branco² na presidência da empresa.

Em uma perspectiva histórica isso é marcante, considerando o forte envolvimento de militares na história do Conselho Nacional de Petróleo e da Petrobras, do general Horta Barbosa até Ernesto Geisel³. Não se verifica, hoje em dia, qualquer debate entre os militares, não obstante o potencial do pré-sal para contribuir com a retomada de um projeto de desenvolvimento industrial-tecnológico e para aumentar a projeção internacional do Brasil. Ainda que o petróleo faça, e fará por um bom tempo ainda, parte das

1 Capítulo baseado em artigos publicados em *Le Monde Diplomatique*. (SCHUTTE, Giorgio Romano. Os limites do entreguismo: o fracasso do leilão do pré-sal. **Le Monde Diplomatique**. Observatório da Economia Contemporânea. São Paulo, 21 nov. 2019a; e SCHUTTE, Giorgio Romano. Pré-sal: o ônus e o bônus do excedente. **Le Monde Diplomatique**. Observatório da Economia Contemporânea. São Paulo, 28 mar. 2019c).

2 Roberto Castello Branco, assim como o próprio Paulo Guedes e o presidente do BNDES, Joaquim Levy, tem formação na Universidade de Chicago. Ocupou cargos no Banco Central e na Vale e foi conselheiro da empresa entre 2015 e 2016, segundo suas próprias palavras, a convite do Murilo Ferreira.

3 Quando o presidente Eurico Gaspar Dutra lançou, em 1947, sua proposta de abertura da exploração de P&G, foi justamente no Clube Militar que o debate esquentou. Lá havia, basicamente, três posições: a do General Horta Barbosa, que argumentava que havia um conflito entre a busca de um desenvolvimento nacional e os interesses das petrolíferas internacionais; a do general Juarez Távora, que considerava necessário e possível recorrer às empresas internacionais como meio para atingir os fins do desenvolvimento nacional. Ele argumentava que “a amplitude que as nossas reservas prováveis de petróleo autorizam e a urgência que os fins visados reclamam, podemos e devemos recorrer ao concurso estrangeiro” (COHN, Gabriel. **Petróleo e Nacionalismo**. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1968, p.88). No terceiro e último grupo pode-se destacar o general Alcides Etchogoyen que, apostando em uma estreita colaboração militar e econômica com os EUA, defendeu a abertura ampla para o capital internacional. Pelo jeito, somente esta última corrente sobreviveu.

considerações geopolíticas das potências mundiais⁴, a começar pelos EUA⁵. Lembrando também que entre as primeiras doze multinacionais da lista das 500 maiores empresas do mundo, em 2017, cinco eram petrolíferas⁶.

A agenda para o setor de Petróleo e Gás de Paulo Guedes é aquela que estava presente desde o início do governo Temer, e representa uma ruptura clara com a política dos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e da Dilma Rousseff. Os interesses ligados a ela são apontados, inclusive, como parte das forças principais que mobilizaram e articularam o golpe contra a presidenta Dilma e entraram na base de apoio do governo Bolsonaro. O próprio Lula chegou a afirmar que os interesses por trás do golpe contra o governo Dilma Rousseff se organizavam “...sobretudo em função do pré-sal...”⁷. O que o governo Jair Bolsonaro pretende fazer é completar o trabalho iniciado por Michel Temer, apostando em ter mais força política para ir mais rápido e ser mais abrangente. Não está no horizonte uma mudança de estratégia, mas de tática. Neste caso o governo sabe exatamente o que quer e trabalha de forma coesa com os interesses internacionais e nacionais que o sustentam.

A partir da derrubada do governo Dilma, entrou em operação um processo acelerado de desmonte da política para o pré-sal desenvolvida pelos governos Lula e da presidenta impedida. Esta se dava basicamente por meio de um controle posto em prática pela estatal PPSA (Pré-Sal Petróleo S.A.) e pela própria Petrobras, apoiado pelo marco regulatório de 2010, conhecido como Partilha, e por uma política vigorosa de conteúdo local para garantir que os volumosos investimentos necessários para a exploração do petróleo e gás se traduzissem em geração de renda e emprego no país.

A vitória de Jair Bolsonaro afastou a possibilidade de uma retomada de políticas desenvolvimentistas e abriu as portas para continuidade, com maior força, da política em vigor. Salta à vista a atenção dada à política energética brasileira no programa de governo 2018. Esse não só é um dos temas mais abordados como era, em uma análise comparativa, o tema mais presente⁸.

4 YERGIN, Daniel. **O Petróleo**. Uma história mundial de conquistas, poder e dinheiro. São Paulo: Paz e Terra, 2012.

5 O’SULLIVAN, Meghan L. **Windfall**. How the new energy abundance upends global politics and strengthens America’s power. New York: Simon & Schuster, 2017.

6 São estas Sinopec, China National Petroleum, Shell, BP e ExxonMobil. Sem contar as estatais não-listadas em bolsas de valores como é o caso da Aramco e NIOC, respectivamente da Arábia Saudita e Irã. Ver: FORTUNE. **Global 500**. 2021. Disponível em: <http://fortune.com/global500/2017>. Acesso em: 21 fev. 2021.

7 SILVA, Luiz Inácio Lula da Silva [et al.]. **A verdade vencerá**. O povo sabe por que me condenam. São Paulo: Boitempo, 2018.

8 São cinco páginas dedicadas a política energética, contra, por exemplo, duas para agricultura e uma para política externa. Ver: BOLSONARO, Jair. O caminho da prosperidade. Propostas de governo dos candidatos ao cargo de Presidente da República, Brasília, 2018. Disponível em: http://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000614517/proposta_1534284632231.pdf. Acesso em: 21 fev. 2021.

Porém, nada de novo. São as mesmas posições e argumentos que vinham sendo defendidos pelo governo Temer. A continuidade é simbolizada também pela permanência de vários dos principais articuladores desta política de Michel Temer, em particular, Décio Oddone na Agência Nacional de Petróleo (ANP) e Márcio Félix na Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis do Ministério de Minas e Energia (MME)⁹. A equipe de Temer trabalhou até o final para deixar pronto não somente o Plano de Negócios e Gestão (PNG) 2019-2023, aprovado pelo Conselho da Petrobras em 4 de dezembro, mas também um calendário de Rodadas, já especificado e aprovado pelo Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), para 2019, a 16ª Rodada de Concessão com 42 blocos e a 6ª Rodada de partilha com 5¹⁰. Além disso, deixou uma carteira de ativos para serem privatizados¹¹. Há referência a cerca de 32 projetos, entre vendas de subsidiárias, participações minoritárias e privatizações de campos de petróleo. O PNG 2019-2023 prevê levantar US\$ 26,9 bilhões¹². A expectativa era também ter deixado pronto edital para a oferta do excedente da Cessão Onerosa (CO), mas esse tema ficou para o novo governo.

Em 24 de janeiro, o ministro-chefe da Casa Civil, Onyx Lorenzoni, apresentou as 35 metas prioritárias dos primeiros 100 dias do governo. Na área de Minas e Energia constava justamente viabilizar o leilão do excedente da CO ainda em 2019¹³. Em entrevista ao Valor Econômico, o novo presidente da Petrobras, Roberto Castello Branco acrescentou três outras prioridades, das quais somente a última surpreende: venda de ativos, sem necessariamente a meta atual de US\$ 26,9 bilhões; redução de custos e a intenção – ou desejo – de rever a meta de desalavancagem de 2,5 para 1,5¹⁴. No seu discurso de

9 Ele ocupou essa pasta no governo Temer entre 2016 e 2018. No final do governo Temer, foi secretário-executivo, até dezembro de 2018. A troca de três diretores remanescentes da gestão do Aldemir Bendine pela atual gestão deve ser vista como normal para o novo presidente impor sua autoridade, mas não está relacionada a nenhuma mudança de rumo substancial.

10 Ambos estão previstos para acontecer no 2º semestre de 2019. A 6ª Rodada prevê um bônus de assinatura, fixo, de R\$ 7,8 bilhões.

11 Em 19 de dezembro de 2018 o ministro Marco Aurélio Mello, do Supremo Tribunal Federal (STF), deu um susto no entusiasmo dos privatistas ao suspender, a pedido do Partido dos Trabalhadores, os efeitos do decreto que tinha definido as regras para a venda de ativos pela Petrobras. Justamente este decreto de 2017 tinha superado as restrições do TCU ao plano de desinvestimento. O ministro comentou tentativas de venda de campos de petróleo a pessoas jurídicas estrangeiras em negociações tidas como deletérias aos interesses nacionais. Mas, seu colega, Dias Toffoli, logo no início de 2019, derrubou a decisão, deixando o caminho livre para continuar com as privatizações.

12 No início do governo houve o anúncio da venda da controversa refinaria Pasadena nos EUA para a Chevron.

13 BRASIL. **Governo lança plano com 35 metas para os primeiros 100 dias**. Brasília, 23 jan. 2019. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/noticias/2019/01/governo-lanca-plano-com-35-metas-para-os-primeiros-100-dias>. Acesso em: 21 fev. 2021.

14 RAMALHO, André; POLITO, Rodrigo; GÓES, Francisco. “Não há ativos inegociáveis na Petrobrás?”. **Valor Econômico**, 7 fev. 2019. Disponível em: <https://valor.globo.com/empresas/noticia/2019/02/07/nao-ha-ativos->

posse ele deu uma nova roupagem ao argumento de que o Brasil tem pressa na atração dos oligopólios internacionais: “Diante da preocupação com a mudança climática e a tendência à eletrificação, vamos acelerar a produção de petróleo para que nossas reservas tenham o melhor aproveitamento possível”¹⁵. Já o ministro Bento Albuquerque falou em seu discurso de posse em “corrigir distorções da política de Conteúdo Local (CL)”¹⁶.

Como exposto acima, depois da cirurgia na política de CL do governo Temer, não faz mais sentido falar nesses termos, porque a política de CL já foi desmontada. Albuquerque também mencionou – sem especificar – a necessidade de “aprimorar a lei da partilha” para garantir um volume de investimento da Petrobras “compatível com sua capacidade técnica e financeira”¹⁷. Ou seja, apesar do PGN 2019-2023 prever um nível de investimento superior ao anterior¹⁸, a lógica continua sendo a de manter a Petrobras com um tamanho que não atrapalhe a exploração e produção pelos grandes *players* internacionais. Assim, o plano não menciona nenhuma nova plataforma de produção (FPSO na sigla inglesa). As que já estavam previstas foram remanejadas, seriam 13 no total, das quais 6 para operar nas áreas da Cessão Onerosa¹⁹.

Leilões de P&G em 2019

A reversão da política, com a marcha desenfreada visando a abertura para o capital internacional, a desregulamentação e uma drástica reorientação

inegociaveis-na-petrobras.shtml. Acesso em: 21 fev. 2021.

15 BRANCO, Roberto Castelo. **Discurso de posse da presidência da Petrobras**, Rio de Janeiro, 3 jan. 2019. Disponível em: https://www.agenciapetrobras.com.br/upload/documentos/apresentacao_g8yEY2Z7uU.pdf. Acesso em: 21 fev. 2021. Há várias formas de enfrentar esse argumento que foge do escopo deste ensaio. Mas a preocupação com o fim da era de petróleo não é, como não deveria ser, o monopólio dos liberais que, na verdade, abusam desse argumento para construir modernizar sua narrativa. A questão é que haveria outras formas de enfrentar esse desafio, mantendo a Petrobras e o Estado no comando do processo. A esse respeito, ver: LIMA, Haroldo. Defender e aprimorar a política de conteúdo local. **Valor Econômico**, 30 mar. 2017. Disponível em: <https://valor.globo.com/opiniao/coluna/defender-e-aprimorar-a-politica-de-conteudo-local.ghtml>. Acesso em: 21 fev. 2021.; LIMA, Paulo César Ribeiro; LIMA, Pedro Garrido da Costa. **Alternativas para o setor petrolífero e para a Petrobras**. Estudo técnico. Consultoria Legislativa, Câmara dos Deputados. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016.; SAUER, Ildo; RODRIGUES Larissa Araújo. Pré-sal e Petrobras além dos discursos e mitos: disputas, riscos e desafios. **Estudos avançados**. São Paulo, v.30, n.8, set./dez. 2016.

16 ALBUQUERQUE, Bento. **Discurso de posse**. Brasília, 9 de janeiro de 2019. Disponível em: <http://www.mme.gov.br/documents/20182/1045954/Discurso+de+posse+como+ministro+do+MME.pdf/d6c7f9e2-3acb-8395-5621-c7e8e047a4f5>. Acesso em: 21 fev. 2021.

17 Ibidem.

18 PETROBRAS. **Plano de Negócios e Gestão (PNG) 2019-2023**. Rio de Janeiro: PETROBRAS, 2018.

19 SCHUTTE, Giorgio Romano. Petróleo e Gás na era Bolsonaro & Guedes. In: AZEVEDO, José Sérgio Gabrielli; POCHMANN, Marcio. **Brasil: incertezas e submissão?** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2019b.

do papel da Petrobras, encontrou seu limite no início de novembro com o “fracasso” do megaleilão do excedente da Cessão Onerosa e da 6ª Rodada de Licitação do pré-sal. Fracasso para o governo, não necessariamente para o Brasil. O entusiasmo com os avanços da implementação da política liberal no setor de petróleo e gás tinha gerado uma autoconfiança deslocada da realidade. Em que pese o evidente fracasso do leilão segundo suas próprias intenções, a reação do governo parece ser redobrar a aposta e atribuindo-o ao regime de Partilha, dar cabo do mesmo, definitivamente.

Para uma melhor compreensão do que aconteceu, há de se entender o contexto nacional e internacional. O governo Michel Temer atendeu às demandas dos oligopólios internacionais reduzindo drasticamente as exigências de conteúdo local, antecipando a renovação e ampliando o escopo do regime de isenção fiscal para importações de bens destinados à exploração de petróleo e gás (Repetro) e sancionando a lei que tirou a obrigatoriedade de liderança da Petrobras em todos os campos do pré-sal, com participação mínima de 30%. Além disso, iniciou o processo de vendas de ativos, inclusive no próprio pré-sal, com a venda da participação da Petrobras (66%) no campo de Carcará na Bacia de Santos por R\$ 2,5 bilhões. Neste caso o preço foi considerado baixo até pelo próprio mercado, levando-se em conta que a Petrobras já havia encontrado petróleo em grande quantidade e de ótima qualidade no local, denominado pela própria petrolífera como de “excelentes características”.

Em seguida, o governo Temer realizou nada menos do que quatro Rodadas de Licitação de Partilha e duas de Concessão, que despertaram grande interesse de todas as empresas internacionais, com destaque para Shell, Equinor (ex-Statoil) e Exxon. Assim, restou comprovado que as empresas internacionais não têm qualquer problema com a partilha em si, até porque operam com variantes desse modelo em vários lugares no mundo. A Exxon, inclusive, que tinha abandonado o Brasil, voltou em grande estilo às operações no país, abocanhando o direito de exploração em um total de 22 blocos no ciclo 2017-2018.

É de se observar, também, que algumas reservas do pós-sal leiloadas em concessão estavam situadas em áreas com grande potencial para acesso ao pré-sal. Foi o caso da 14ª rodada, na qual a Exxon comprou oito blocos na Bacia de Campos. Elas tinham um valor mínimo somado de R\$ 165 milhões, mas foram adquiridas por R\$ 3,65 bilhões, um ágio de quase 3500%. Em seis das oito aquisições, a Exxon entrou em consórcio com a Petrobras. Nesse e nos outros casos, tudo indica que havia um comando firme por parte do governo para que a Petrobras servisse de trampolim para as empresas estrangeiras. Estas estavam interessadas em se aliar à estatal porque, ao final,

é ela quem tem o conhecimento geológico da área e know-how tecnológico da exploração no pré-sal.

A determinação do governo Temer era tão grande que, diante da possibilidade da vitória de um governo com outra visão, optou por antecipar a 5ª Rodada do pré-sal, originalmente prevista para o 3º trimestre de 2019, para 29 de setembro de 2018, véspera das eleições. Em reportagem de capa publicada na época, o jornal Valor Econômico afirmou: “A imprevisibilidade sobre qual será o governo a partir de 2019 apressa as discussões. Esta pode ser a última oportunidade para as companhias estrangeiras entrarem no pré-sal brasileiro, avaliam fontes oficiais”²⁰.

Assim, os oligopólios internacionais demonstraram um enorme interesse na exploração do pré-sal no Brasil e se posicionaram para fazer grandes investimentos nos próximos anos. Todavia, todo apetite tem seu limite e seu tempo. As empresas buscam um equilíbrio nas suas apostas pelo mundo e não colocam todos seus ovos em um cesto só. Além do mais, direcionam-se por um equilíbrio entre o pagamento de dividendos e os compromissos de investimentos com retorno a longo prazo. Ainda assim, a 16ª Rodada de Concessão, realizada em 10 de outubro, a primeira do governo Bolsonaro-Guedes, obteve um valor de bônus de assinatura recorde para concessão, de R\$ 8,9 bilhões, e uma participação expressiva das empresas internacionais, que entraram sobretudo mirando serem operadoras. Foi o caso da Repsol e Chevron, mas também da Total, Shell e BP.

O que diferencia o contexto da tomada de decisão entre início de 2017 e meados de 2019 é que os oligopólios agora já estão no pré-sal e em áreas adjacentes, com grandes compromissos de investimento. Ao mesmo tempo, as incertezas no mundo aumentaram, o que implica em um cuidado maior com a equação retorno a curto prazo/investimentos de longo prazo. A tendência mundial é de ciclos mais curtos de valorização, o que impõe outra disciplina de investimentos.

Assim, para justificar a seus acionistas mais compromissos de investimento no Brasil, os oligopólios internacionais começaram a exigir o direito de serem operadores (líderes de consórcio) e melhores condições do que aquelas que já conseguiram. Em relação a isso, as empresas estatais chinesas estão posicionadas de forma diferente, com menor pressão para pagar dividendos, embora possuam capital aberto, e compromissos com a garantia de fornecimento de petróleo a médio-longo prazo, considerando que a China se tornou o maior importador de petróleo do mundo.

20 SAFATLE, Claudia. União cede à Petrobras mais 2 bilhões de barris. **Valor Econômico**, Brasília, 15 mai. 2018. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/coluna/uniao-cede-a-petrobras-mais-2-bilhoes-de-barris.ghtml>. Acesso em: 21 fev. 2021.

Megaleilão

O termo “mega” se refere ao fato de que se tratava da maior oferta potencial de petróleo e gás já realizada no mundo por meio de licitação (entre 6 a 15 bilhões de barris) e o maior valor de bônus de assinatura. Mas não foi só isso que diferenciou este de outras licitações no mundo. Neste caso, o fracasso da estratégia liberal se explica em grande parte pelas especificidades desta licitação.

O que fez a ANP colocar em licitação o direito de produzir petróleo em áreas nas quais já havia uma empresa (Petrobras) operando há oito anos. Não se tratava sequer do direito à exploração, uma vez que as áreas já são exploradas. É o mesmo que ofertar para locação uma residência por um prazo de 35 anos, com a particularidade de que já existe um morador habitando o imóvel. Mais do que isso: o contrato (a ser assinado pelo vencedor da licitação) prevê a obrigatoriedade de se negociar com este morador uma indenização pelo trabalho por ele já realizado de mobiliar o quarto, com parâmetros definidos, mas sem valores claros.

A ANP chegou a estimar o valor de indenização a ser pago pelo vencedor da licitação à Petrobras em torno de US\$ 45 bilhões, mas com o estabelecimento em contrato de cláusulas que antevêm uma negociação complexa e assimétrica. Também não ficaram claras as regras de coabitação: a Petrobras mantém o direito de explorar um total de 5 bilhões de barris nas reservas. Aos consórcios vencedores, resta o direito de explorar na mesma área o restante do petróleo existente (daí a palavra “excedente”). Muita insegurança e potencial confusão.

O governo, em particular o ministro da Economia, Paulo Guedes, entusiasmado pelo sucesso das rodadas anteriores em provocar o apetite dos oligopólios internacionais, resolveu usar esse megaleilão para resolver problemas fiscais. Em janeiro deste ano, Guedes declarou, em entrevista à agência Bloomberg, em Davos, que iria zerar o déficit fiscal em 2019. Diante da surpresa do jornalista com a inverossimilhança da meta, explicou que faria uso dos recursos obtidos com os leilões do pré-sal para alcançá-la.

O ministro abraçou uma previsão aventada durante o governo Temer, de que seria possível arrecadar R\$100 bilhões com os referidos leilões, e foi além disso, estipulando o bônus de assinatura a ser pago no fechamento dos contratos em nada menos do que R\$106,5 bilhões. Pela legislação vigente, o bônus de assinatura fica com a União, não sendo dividido com estados e municípios. Guedes, porém, achou por bem elevar ao máximo a entrada de recursos que seriam recebidos pelo governo já em 2019, para poder negociar uma parte com estados e municípios para garantir apoio político para a implementação do conjunto de suas propostas ultraliberalizantes.

O chamado *government-take* (ganho da União com a exploração do petróleo e gás) é composto, entretanto, não somente pelo bônus de assinatura, mas também pelo percentual do óleo excedente que o consórcio deve entregar para a União ao longo de todos os 35 anos de exploração. Na partilha, modalidade utilizada no megaleilão, o bônus é fixo, e o critério para vencer o leilão é a quantidade de óleo excedente que os consórcios concordam em ceder à União. Assim, em compensação pelo valor alto do bônus na entrada, o governo estipulou um valor mínimo muito baixo de óleo para a União nas quatro áreas do Excedente da Cessão Onerosa, todos abaixo de 30%, apostando (equivocadamente, como se provou) que as empresas internacionais estariam dispostas a encarar o risco do alto investimento inicial.

Outro fator de atração, que ficou de fora do debate público – que já era irrisório diante do que estava em jogo – foram os baixos índices de conteúdo local exigidos. O fato passou quase despercebido, talvez porque o governo Temer já tinha apagado todas as referências à política de conteúdo local dos governos Lula e Dilma. Foi o governo Temer quem fechou a renegociação do CL da Cessão Onerosa (ou seja, o CL para a exploração e a produção dos cinco bilhões contratados pela Petrobras em 2010), e, como pode ser observado na tabela que segue, os percentuais colocados agora foram ainda menores no que diz respeito às plataformas de exploração a serem construídas, em um total de 11 ou mais unidades.

Tabela 1 – Evolução do percentual mínimo de conteúdo local

	Contrato Cessão Onerosa 2010	Revisão Cessão Onerosa 2018	Excedente CO e 6 ^a Rodada 2019
Exploração	37%	18%	18%
Construção poço	55%-65%	25%	25%
Sistema de coleta e escoamento	55%-65%	40%	40%
Unidade Estacionária de Produção (plataformas)	55%-65%	40%	25%

Fonte: ANP (s/d)

Assim, graças a esses fatores e a alta qualidade e produtividade da área a ser concedida, o governo estava convencido que seus leilões seriam um sucesso. Não atentou que a obsessão com o ganho rápido iria se chocar justamente com a mesma preocupação dos oligopólios internacionais, que consideraram o sacrifício de curto prazo desproporcional e em contradição com sua própria preocupação com o pagamento de dividendos. Ou seja, a insegurança com

relação ao valor a ser pago posteriormente como indenização à Petrobras e o alto valor do bônus de assinatura a ser pago no contrato já eram motivos suficientes de inibição para as concorrentes.

Chama a atenção o fato de que a alta cúpula do governo, os ministros Bento Costa Lima Leite (Minas e Energia) e Paulo Guedes, o vice-presidente Hamilton Mourão, além da própria ANP, terem realizado dezenas de encontros com os potenciais interessados desde o início do ano. Ultraliberais preocupados em abrir os negócios do país para o mercado, mas até nisso com dificuldade de entender os interesses desse mesmo mercado. Há indícios de que havia preocupações em algumas alas do governo, sim, com a possibilidade de fracasso do leilão, mas Paulo Guedes teria insistido em sua política fiscalista de curto prazo, dando mais uma demonstração da sua distância com a economia real.

Há, ainda, uma terceira questão, que se chocava com a clara vontade dos oligopólios de serem líderes, operadores: a Petrobras tinha bloqueado essa possibilidade ao exercer seu direito de preferência em duas das quatro áreas do conjunto do Excedente da Cessão Onerosa. Uma dessas justamente é o campo de Búzios, de longe o maior posto à venda e com alta produtividade. Trata-se, depois de Libra, do 2º maior campo no Brasil e o 7º em nível mundial. No final de 2019 já era o maior campo produtor do pré-sal, com 424 milhões de BOE/d.

Neste caso, a Petrobras tentou montar um consórcio junto com a Exxon, mas as negociações não avançaram, deixando como única opção o consórcio com duas estatais chinesas, cada uma entrando com uma participação de 5%. De fato, uma vez que a Petrobras expressa seu direito de preferência, o jogo é jogado antes do leilão, por meio de negociações prévias da Petrobras com as empresas petrolíferas para montar o consórcio. Circulou no mercado que a Exxon discordava dos valores de indenização e teria tido interesse em assumir as operações do campo, algo que a Petrobras não teria concordado. No outro campo em leilão, bem menor (Itapu), a Petrobras ganhou sozinha. Ficaram para serem reofertados em um momento futuro os campos de Sépia e Atapu, que deveriam ter garantido, segundo o desejo do Ministério da Economia, R\$ 36,5 bilhões em bônus de assinatura.

Assim, a ironia foi expressa pelo próprio Guedes no seu desabafo no *day-after*. “Tivemos uma dificuldade enorme para depois vendermos de nós para nós mesmos”. Em outras palavras: os entreguistas entregaram o petróleo para eles mesmos. A predominância da Petrobras não era o que o governo queria, mas foi a companhia quem “salvou” o leilão, com apoio das estatais chinesas. Ao final, mesmo com volumes e valores menores, continua sendo o maior leilão já realizado no mundo, e a Petrobras, assim, ajuda Guedes a

diminuir o déficit fiscal. Ressalva-se, contudo, que a petrolífera brasileira vai trabalhar com índices de conteúdo local substancialmente inferiores aos que foram projetados nos governos Lula e Dilma.

Após o leilão, o presidente da Petrobras, Roberto Castello Branco, afirmou considerar que a empresa é a dona natural da área, uma observação que faz muito sentido. Exatamente por isso, a confusão poderia ter sido resolvida com a fórmula indicada pelo governo Dilma em meados de 2014, quando se optou pela contratação direta da Petrobras, com dispensa de licitação, para que a empresa que já estava explorando e desenvolvendo a área obtivesse os direitos também com relação ao petróleo e gás além dos cinco bilhões contratados da Cessão Onerosa em 2010.

Tal contratação direta está prevista em lei até hoje e teria sido a opção racional, mas era contrária à vontade do governo de atrair os oligopólios internacionais. Na época, porém, o processo, foi interrompido pelo TCU (Tribunal de Contas da União), e o governo Temer optou por mudar a contratação direta para uma licitação. Não houve tempo hábil para realizar o leilão em 2018, como até se chegou a anunciar, e tudo ficou pronto para o governo Bolsonaro poder desembolsar os bilhões do bônus de assinatura ainda em 2019.

6ª Rodada de licitação do pré-sal

Por coincidir em data com a decisão do STF (Supremo Tribunal Federal) a respeito da prisão após condenação em segunda instância, e ainda sob o impacto do resultado do megaleilão, a 6ª Rodada passou quase despercebida. Foi a terceira concorrência realizada em menos de 30 dias e aconteceu um dia após o megaleilão. O calendário obedecia à vontade fiscalista de Guedes de integralizar os bônus de assinatura ainda em 2019. Até o Instituto Brasileiro de Petróleo (IBP), porta-voz dos oligopólios internacionais, chegou a reclamar do calendário concentrado de leilões. Havia por parte dos analistas do mercado e por parte do governo expectativa de que esta rodada seria diferente da do dia anterior, pela ausência das especificidades caóticas do megaleilão já mencionadas. Imaginava-se o mesmo entusiasmo e apetite que o demonstrado nos leilões do ciclo 2017-2018. Também neste caso, no entanto, quem roubou o show foi a Petrobras, com os oligopólios uma vez mais brilhando por sua ausência.

A estatal novamente exerceu seu direito de preferência para o maior dos cinco blocos ofertados, Arama, que acabou levado em consórcio com apoio da estatal chinesa CNOPC. De forma inédita, a Petrobras exerceu também seu direito de preferência para duas outras áreas, mas se retirou na

última hora, algo inédito. Ao exercer o direito e preferência, a petrolífera automaticamente limita a concorrência e, na prática, bloqueia a possibilidade de outra empresa ser operadora. Essa estratégia da Petrobras provocou visível irritação nas esferas do governo. Décio Oddone, diretor geral da ANP, reclamou publicamente que a Petrobras teria inibido a concorrência. A companhia se defendeu dizendo que tentou montar um consórcio, que não tinha intenção de assumir essas áreas sozinha, mas não teria conseguido. De qualquer forma, de acordo com as normas vigentes, o exercício de direito de preferência não gera obrigação de participar.

Para entender este segundo fracasso em atrair os oligopólios internacionais, há de se considerar o contexto descrito acima: os gastos com bônus de assinatura e os compromissos com investimentos assumidos nos sete leilões realizados desde setembro de 2017 e a falta de oportunidades real para empresas interessadas em serem operadoras.

Assim, houve novas reclamações com relação ao valor do bônus de assinatura, mas há outro fator que deve ser lembrado. Há um projeto de lei em tramitação da autoria do senador José Serra (PSDB-SP), e que conta com apoio do governo, que acaba de vez com o direito de preferência da Petrobras. Por causa disso, se torna mais interessante para as empresas estrangeiras esperar a reoferta das áreas no ano que vem, quando se poderá concorrer para operar os consórcios.

Considerações finais

Ao contrário do que se deu nos leilões realizados no governo Temer, nos quais a Petrobras operou para facilitar a participação dos oligopólios internacionais, nos dois últimos o que se viu foi o oposto. No mínimo, houve graves erros de avaliação, não obstante as inúmeras conversas mantidas pelo governo nos últimos meses com representantes das empresas envolvidas.

Parece ter havido também certo descasamento entre os interesses da Petrobras e os do Executivo, além da teimosia de Paulo Guedes em insistir na lógica fiscalista de curto prazo. Contudo, a Petrobras de hoje não se enquadra no perfil de instrumento de política industrial-tecnológica do país, como foi durante os governos Lula e Dilma. A Petrobras de hoje é a empresa que abraçou os baixos índices de conteúdo local e pretende financiar os altos investimentos para produzir nos campos contratados, dando continuidade a seu vigoroso programa de desinvestimento em outras áreas igualmente estratégicas como refino, petroquímica, distribuição, transporte de gás, entre outros.

Não está nada excluída a hipótese de que a empresa venha ainda a vender parte da sua participação no excedente em Búzios (farm-out), operação que não precisaria passar por um processo de licitação, envolvendo apenas uma negociação direta entre a Petrobras e o(s) interessado(s), como foi feito no caso já mencionado da venda da sua participação no campo de Carcará. Considerando a baixíssima obrigação de entrega do óleo-lucro para a União (23,24%), tal operação se tornaria muito interessante para os eventuais compradores. Por outro lado, os resultados dos leilões confirmam a incontestável liderança da Petrobras na exploração de petróleo em águas ultraprofundas.

Para o governo, a forma de lidar com a frustração, pelo menos publicamente, foi culpar o modelo de partilha “dos governos petistas”. Fez coro ao apelo do IBP, que aproveitou para declarar que agora estaríamos diante de “uma oportunidade de ajustes nas regras vigentes”, ao mesmo tempo que reforçou o interesse da indústria petrolífera no pré-sal. A Shell individualmente também se posicionou publicamente pelo fim do regime de partilha, como também o fez Roberto Castello Branco, presidente da Petrobras. Já o insuspeito ex-ministro de Energia do governo Temer, hoje deputado federal, Fernando Coelho Filho, expressou de forma clara que a partilha por si só não é a razão do fracasso, porque, se fosse, como explicar o sucesso das quatro rodadas realizadas no governo Temer?

O ritmo intenso dos leilões continua, já com calendário aprovado para 2020-2021. O problema para garantir as novas regras para os próximos leilões é que não há nesse momento nenhum projeto circulando no Congresso Nacional que acaba com a partilha e reinstala como única forma, a concessão.

Há o já mencionado projeto do senador José Serra (nº 3.178/2019), mas que contém ambiguidades. De um lado, extingue o direito de preferência, mas, de outro, mantém a partilha como modalidade possível de licitação, ao lado da concessão (há de se lembrar aqui que esse direito foi o compromisso que o próprio Serra tinha fechado com a presidente Dilma como alternativa à obrigatoriedade estabelecida na lei da Partilha de 2010, da Petrobras ser operadora em todos os campos do pré-sal. Pelo jeito, a estratégia era ir por partes). Pelo projeto do senador, o governo decidiria caso a caso qual melhor regime para os blocos a serem ofertados. Na prática isso significa que pode haver licitação por concessão no que hoje é o polígono do pré-sal, mas também pode haver partilha em outras áreas. Embora a lei de 2010 já preveja esta última opção, ao introduzi-la de forma tão explícita, o projeto suscita críticas do atual governo, que quer acabar de vez com a partilha. O mais provável é que o Executivo apoie mesmo assim o projeto, para se livrar rapidamente do direito de preferência, e, em

seguida, prepare uma nova norma para acabar com a partilha, avançando, enquanto isso, no processo de desverticalização da Petrobras e na venda dos ativos da empresa.

Referências Bibliográficas

ALBUQUERQUE, Bento. **Discurso de posse**. Brasília, 9 de janeiro de 2019. Disponível em: <http://www.mme.gov.br/documents/20182/1045954/Discurso+de+posse+como+m+inistro+do+MME.pdf/d6c7f9e2-3acb-8395-5621-c7e8e047a4f5>. Acesso em: 21 fev. 2021.

BOLSONARO, Jair. **O caminho da prosperidade**. Propostas de governo dos candidatos ao cargo de Presidente da República, Brasília, 2018. Disponível em: http://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000614517/proposta_1534284632231.pdf. Acesso em: 21 fev. 2021

BRANCO, Roberto Castelo. **Discurso de posse da presidência da Petrobras**, Rio de Janeiro, 3 jan. 2019. Disponível em: https://www.agenciapetrobras.com.br/upload/documentos/apresentacao_g8yEY2Z7uU.pdf. Acesso em: 21 fev. 2021.

BRASIL. **Governo lança plano com 35 metas para os primeiros 100 dias**. Brasília, 23 jan. 2019. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/noticias/2019/01/governo-lanca-plano-com-35-metas-para-os-primeiros-100-dias>. Acesso em: 21 fev. 2021.

FORTUNE. **Global 500**. 2021. Disponível em: <http://fortune.com/global500/2017>. Acesso em: 21 fev. 2021.

LIMA, Haroldo. Defender e aprimorar a política de conteúdo local. **Valor Econômico**, 30 mar. 2017. Disponível em: <https://valor.globo.com/opiniao/coluna/defender-e-aprimorar-a-politica-de-conteudo-local.ghtml>. Acesso em: 21 fev. 2021.

LIMA, Paulo César Ribeiro; LIMA, Pedro Garrido da Costa. **Alternativas para o setor petrolífero e para a Petrobras**. Estudo técnico. Consultoria Legislativa, Câmara dos Deputados. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016.

O'SULLIVAN, Meghan L. **Windfall**. How the new energy abundance upends global politics and strengthens America's power. New York: Simon & Schuster, 2017.

RAMALHO, André; POLITO, Rodrigo; GÓES, Francisco. “Não há ativos inegociáveis na Petrobrás”. **Valor Econômico**, 7 fev. 2019. Disponível em: <https://valor.globo.com/empresas/noticia/2019/02/07/nao-ha-ativos-inegociaveis-na-petrobras.ghtml>. Acesso em: 21 fev. 2021.

PETROBRAS. **Plano de Negócios e Gestão (PNG) 2019-2023**. Rio de Janeiro: Petrobras, 2018

SAFATLE, Claudia. União cede à Petrobras mais 2 bilhões de barris. **Valor Econômico**, Brasília, 15 mai. 2018. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/coluna/uniao-cede-a-petrobras-mais-2-bilhoes-de-barris.ghtml>. Acesso em: 21 fev. 2021.

SAUER, Ildo; RODRIGUES Larissa Araújo. Pré-sal e Petrobras além dos discursos e mitos: disputas, riscos e desafios. **Estudos avançados**. São Paulo, v.30, n.8, set./dez. 2016.

SCHUTTE, Giorgio Romano. Os limites do entreguismo: o fracasso do leilão do pré-sal. **Le Monde Diplomatique**. Observatório da Economia Contemporânea. São Paulo, 21 nov. 2019a.

SCHUTTE, Giorgio Romano. Petróleo e Gás na era Bolsonaro & Guedes. In: AZEVEDO, José Sérgio Gabrielli; POCHMANN, Marcio. **Brasil: incertezas e submissão?** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2019b.

SCHUTTE, Giorgio Romano. Pré-sal: o ônus e o bônus do excedente. **Le Monde Diplomatique**. Observatório da Economia Contemporânea. São Paulo, 28 mar. 2019c.

SILVA, Luiz Inácio Lula da Silva [et al.]. **A verdade vencerá**. O povo sabe por que me condenam. São Paulo: Boitempo, 2018.

YERGIN, Daniel. **O Petróleo**. Uma história mundial de conquistas, poder e dinheiro. São Paulo: Paz e Terra, 2012.

PARTE II – RELAÇÕES BILATERAIS E REGIONAIS

ESTADOS UNIDOS

8. NACIONALISMO ÀS AVESSAS

*Tatiana Berringer
Gabriel Santos Carneiro
Gabriel Soprijo
Leonardo Martin de Souza
Larissa de Oliveira Barros*

A Política Externa do governo Bolsonaro tem sido marcada pelo discurso de mudança, especialmente em relação aos governos do PT (2003-2016), mas que também se estende, em alguns momentos, para as ações e compromissos do Estado brasileiro no cenário internacional adotadas desde os anos 1970 e 1980, como a defesa do multilateralismo, dos direitos humanos e do meio ambiente. A relação com os Estados Unidos ganhou um peso muito grande no discurso diplomático e da equipe presidencial desde a vitória eleitoral, parte da orientação ideológica e discursiva do governo encontra-se no artigo do Ministro das Relações Exteriores, Ernesto Araújo, “Trump e o Ocidente”¹.

As relações Brasil-Estados Unidos

As relações do Brasil com os Estados Unidos marcam a história da República Brasileira de 1889 até os dias atuais. Foi em 1889, ano da proclamação da República, que o Estado brasileiro participou da I Conferência Pan-americana convocada pelos Estados Unidos. As relações bilaterais quase umbilicais até 1930 tinham como determinantes a exportação de café para aquele país, a obtenção de empréstimos e a busca de uma aliança para amenizar a influência britânica no seio da formação social brasileira. Rio Branco e Joaquim Nabuco defendiam a aproximação dos dois Estados pautados na ideia de alteração das relações entre Brasil e Europa desde o período colonial. Dado o tamanho e a importância do Brasil esperava-se que esse Estado contribuísse para a construção de uma aliança pan-americana liderada pelos Estados Unidos que se inscrevia na Doutrina Monroe. Foi assim que surgiu no início do século XX a proposta do Pacto ABC (Argentina, Brasil e Chile).

¹ ARAÚJO, Ernesto Henrique Fraga. Trump e o Ocidente. *Cadernos de Política Exterior*, Brasília, v.3, n.6, p. 323-358, dez. 2017. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/CADERNOS-DO-IPRI-N-6.pdf>. Acesso em: 11 fev 2021.

Nesse sentido, cabe destacar a participação do Brasil nas duas guerras mundiais, ao lado dos Estados Unidos, que incluiu a cessão do uso do território nacional para bases militares estadunidenses, ainda que visando o incremento dos equipamentos e do treinamento das forças brasileiras. Além disso, o apoio da ditadura militar brasileira aos Estados Unidos na Guerra Fria, inclusive colaborando com outros golpes de Estado na região, como a invasão da República Dominicana nos anos 1960 e o golpe no Chile em 1973.

Na verdade, com a Revolução de 1930 ficou mais claro o tipo de ingerência que os Estados Unidos estavam construindo, haja vista o apoio à candidatura de Júlio Prestes e à Contra-revolução de 1932². A potência em ascensão defendia políticas liberais e a “vocação agrícola” do Brasil como via da inserção internacional, a fim de manter o Estado sob o seu domínio. Por isso, os choques e conflitos (ainda que pontuais, já que nunca houve uma ruptura das rela es) estiveram muito ligados às políticas de desenvolvimento nacional brasileiras entre 1930 e 1980. Neste caso, cabe citar a política de barganha entre Alemanha e Estados Unidos para a instala o da indústria siderúrgica e automobilística no Brasil, além da obje o em rela o monopólio estatal do Petróleo e   cria o da Petrobrás, e da instala o das usinas nucleares no final dos anos 1970, que também contou com a ajuda da Alemanha³. Nesta esteira, o Estado brasileiro também se negou a assinar o Tratado de não prolifera o de armas nucleares (TNP) entre 1968 e 1998, defendeu a extensão das milhas marítimas, apoiou a Argentina na Guerra das Malvinas em 1981, e se contrapôs às invasões de El Salvador e Nicarágua, em 1979 e 1981.

Durante os anos 1990, após a redemocratiza o, a reaproxima o do Brasil com os Estados Unidos veio novamente acompanhada de uma agenda liberal, com privatiza es das empresas estatais, fusões e aquisi es de empresas nacionais, além da forte desregulamenta o do trabalho e do fluxo de capitais. Novamente, o Brasil se prontificou a se somar   iniciativa de integra o pan-americana, via as negocia es da área de Livre-Comércio das Américas (ALCA) e apoiou a guerra “antiterrorista” após a Queda das Torres G meas⁴. Devido   percep o das graves perdas que o acordo traria, a burguesia, o sindicalismo e os movimentos populares brasileiros se opuseram   cria o da ALCA e   consolida o do neoliberalismo ortodoxo dos anos 1990. Com isso, os governos PT (2003-2016) adotaram uma política externa

2 BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **A presença dos Estados Unidos no Brasil**. Rio de Janeiro: Civiliza o Brasileira, 2007.

3 *Ibidem*.

4 BERRINGER, Tatiana. **A Burguesia Brasileira e a Política Externa nos Governos FHC e Lula**. Curitiba: Editora Appris, 2015.

neodesenvolvimentista, tendo como foco as relações sul-sul, especialmente, a integração regional com América do Sul e a aproximação com a África e Oriente Médio. Isso permitiu que o projeto dos Estados Unidos fosse arquivado e uma política de protecionismo seletivo como compras governamentais e financiamento do BNDES fossem adotadas, além da busca por mercados para exportação de produtos agrícolas e manufaturas e territórios para a instalação de empresas brasileiras nos países do Sul Global⁵.

Os governos de Dilma Rousseff (2010-2016) foram marcados pela continuidade, em boa parte, dos arranjos de política externa construídos durante as administrações Lula. Nesse sentido, a política externa, embora não tenha alcançado os mesmos resultados, seguiu a mesma estratégia, buscando obter maior margem de manobra para o Estado na cena política internacional, tendo como foco a construção do agrupamento BRICS e o alargamento dos processos de integração regional na América Latina. Durante o processo de impeachment da presidenta Dilma, a política externa se tornou alvo da oposição e dos movimentos contra os governos PT, que a acusavam de ideologizante, isolacionista e bolivarianista.

Assim, no governo Temer, nota-se uma clara ruptura no conteúdo programático da política externa brasileira, que retoma o alinhamento/subordinação com os Estados Unidos e volta a adotar um neoliberalismo ainda mais profundo que nos anos 1990. O fulcro dessa nova posição política do Estado brasileiro foi o afastamento em relação aos Estados vizinhos, especialmente, do Estado venezuelano, com a criação do grupo de Lima (responsável por se opor ao governo Maduro, seguindo as posições dos Estados Unidos). Além disso, chama a atenção a mudança nos contornos do Mercosul, a diminuição da cooperação internacional com a África, a retomada das negociações do acordo Mercosul-União Europeia, o pleito do Estado brasileiro como membro pleno da OCDE, o esvaziamento do conteúdo político do BRICS, a negociação do Acordo de Salvaguardas Tecnológicas com os Estados Unidos, a venda da Embraer para a Boeing, e as mudanças nos leilões do Pré-sal. Nosso diagnóstico, neste capítulo, é de que a política externa brasileira transitou de subordinação conflitiva para subordinação passiva entre os governos Dilma e Temer, e que no governo Bolsonaro essa subordinação passiva tornou-se explícita. O presidente chegou inclusive a bater continência para a bandeira dos Estados Unidos no dia da 4 de julho de 2019, comemoração da independência do país.

Em síntese, houve um aprofundamento do ponto de vista discursivo e ideológico que se encontram sintetizados no artigo “Trump e o Ocidente”

5 Ibidem.

do Ministro Ernesto Araújo, e que se materializaram na tentativa de troca da embaixada de Israel de Jerusalém para Tel Aviv, nas mudanças de votação na ONU (ao votar em duas resoluções contra Palestina e em questões de direitos humanos convergentes com a posição dos Estados Unidos), na saída do Estado brasileiro do Pacto de Migrações, na não sediação das conferências climáticas, e nas declarações públicas do presidente, dos seus filhos e do próprio Ministro. Além de uma exaltação ao Trump e aos Estados Unidos, defendem também uma espécie de aliança conservadora e obscurantista que ataca a defesa dos direitos humanos, do multilateralismo e do meio ambiente na política internacional. Trata-se da defesa do chamado ocidentalismo cristão que se opõe ao globalismo (conjunto de regimes internacionais de direitos humanos, migrações e meio ambiente adotados nos marcos da ONU especialmente nos anos 1990 e 2000).

Do ponto de vista ideológico, houve a criação de uma aliança com o governo Trump e com a extrema direita dos Estados Unidos, que pôde ser vista na atuação de Steve Bannon nas campanhas eleitorais dos dois países. A política externa foi citada no discurso da vitória eleitoral de Jair Bolsonaro quando ele disse:

Libertaremos o Brasil e o Itamaraty das relações internacionais com viés ideológico a que foram submetidos nos últimos anos. O Brasil deixará de estar apartado das nações mais desenvolvidas. Buscaremos relações bilaterais com países que possam agregar valor econômico e tecnológico aos produtos brasileiros. Recuperaremos o respeito internacional pelo nosso amado Brasil⁶.

As relações bilaterais atingiram forte prioridade na agenda política da equipe governamental, e puderam ser explicitadas na visita do Presidente aos Estados Unidos em março de 2019 e na escolha do diplomata Ernesto Araújo para chefiar o Ministério das Relações Exteriores, que havia publicado um artigo polêmico até mesmo para o setor mais conservador e liberal dentro do Itamaraty. Em “Trump e o Ocidente”, Araújo defende que o alinhamento com o governo Trump está baseado na ideologia “ocidental” e “pan-nacionalista” dotada de caráter civilizacional, norteadas por valores de defesa da família e de Deus, em contraposição aos direitos sexuais e ao globalismo, que supostamente, para essa extrema-direita, restringiriam a soberania dos Estados em nome da construção de uma sociedade civil internacional⁷.

6 BOLSONARO, Jair Messias. **Discurso por ocasião da posse de governo**. Brasília, 1 jan. 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/01/leia-a-integra-do-discurso-de-bolsonaro-na-cerimonia-de-posse-no-congresso.shtml>>. Acesso em: 01 de ago. 2019.

7 ARAÚJO, Ernesto. op. cit.

Esta ideologia pró-Occidente da nova extrema-direita busca redefinir a noção de nacionalismo do povo brasileiro, enfatizando a existência de uma história comum forjada nas civilizações clássicas do ocidente – Grécia e Roma – e de raiz judaico-cristã, sendo que o traço unificador desta ideologia seria uma visão de pátria como a união indissociável de liberdade, família, história e crença. Desta forma, ser “pró-Occidente”, na lógica de Araújo, é reconhecer um suposto passado comum que nos ligaria aos Estados Unidos e à Europa, bem como presumir a existência de um interesse nacional que busca alinhamento quase incondicional a estes Estados – especialmente aos Estados Unidos – e resistir a qualquer influência globalista que venha ameaçar e desconstruir esta narrativa⁸.

Assim, enquanto Jair Bolsonaro vangloria-se em ser o primeiro presidente não antiamericano em décadas, Ernesto Araújo, em visita à sede da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), declarou-se abertamente trumpista. Naquela ocasião as palavras do Ministro foram:

Apoiar o tratamento discriminatório contra Israel na ONU era uma tradição da política externa brasileira dos últimos tempos. Estamos rompendo com essa tradição espúria e injusta, assim como estamos rompendo com as tradições do antiamericanismo, do terceiro-mundismo e tantas outras⁹.

Naquela ocasião, o chanceler Araújo ainda desenvolveu um raciocínio onde comparou o atual momento do governo brasileiro com a transição da administração de Jimmy Carter à Ronald Reagan, no fim dos anos 1970. Isto porque, para o ministro brasileiro, a combinação entre patriotismo e abertura econômica foi a fórmula bem sucedida dos tempos de Reagan, o que produziu 20 anos de crescimento para os Estados Unidos, a síntese conhecida como *reaganomics*. Cabe aqui destacar a dimensão deste tipo de defesa da fórmula do *reaganomics* em um encontro com a FIESP. Dado o lugar da economia brasileira no sistema internacional, defender uma agressiva abertura comercial nos moldes de Reagan, é motivo suficiente para, no mínimo, acender uma luz amarela à burguesia industrial brasileira que não tem capacidade de competir com o capital externo nesses moldes sem que o Estado ofereça algum grau de proteção.

8 Ibidem.

9 ARAÚJO, Ernesto Henrique Fraga. **Palestra do ministro de Estado das Relações Exteriores**, embaixador Ernesto Araújo, FIESP, São Paulo, 08 abr. 2019. Disponível em: <http://funag.gov.br/index.php/pt-br/2015-02-12-19-38-42/3247>. Acesso: 20 ago. 2020.

A materialização dessa nova orientação pode ser vista na visita do Presidente aos Estados Unidos em março de 2019, três meses após a posse do cargo. Acompanhado de seis ministros e de seu filho Eduardo Bolsonaro, a visita foi um marco da nova relação de subordinação brasileira aos Estados Unidos. Além do encontro com Trump, houve também uma visita à Agência Central de Inteligência (CIA), e um encontro com Olavo de Carvalho, jornalista que se tornou uma espécie de “guru” do governo Bolsonaro. A agenda política da visita resumiu-se em quatro grandes pontos: combate à corrupção, a cessão da base de Alcântara do Maranhão, a candidatura brasileira na OCDE e a crise política na Venezuela. Abaixo relatamos cada um dos pontos tratados na viagem que acabaram sendo a síntese das relações Brasil-EUA no primeiro ano do governo Bolsonaro (2019). Nesse sentido, exploraremos um pouco os detalhes e as interpretações que podemos fazer desses quatro pontos. Em seguida, falaremos um pouco do papel de Eduardo Bolsonaro, e nas considerações finais apresentaremos a ideia de “nacionalismo às avessas”, como forma de caracterização dessa política externa.

A Candidatura Brasileira à OCDE

Durante a Conferência na Casa Branca, dentre vários elogios e agradecimentos que Jair Bolsonaro dirigiu ao presidente Trump, uma de suas falas foi: “o apoio americano ao ingresso do Brasil na OCDE será entendido como um gesto de reconhecimento, que marcará ainda mais a união que buscamos”. E a resposta foi que o apoio dos Estados Unidos ao ingresso brasileiro estaria condicionado ao abandono do tratamento especial e diferenciado na OMC. Condicionante que não havia sido apresentada e adotada a nenhum outro membro do grupo, e que parecia não levar em conta o fato de que o Estado brasileiro já era *key partner* da OCDE.

Como a própria organização aponta, o processo de acesso de um membro pleno, “[...] não é mera formalidade, mas sim o resultado de uma rigorosa etapa de revisão das políticas públicas nacionais”. Na prática, as decisões da OCDE têm que ser acatadas por seus membros como atos vinculantes (*binding acts*). Os chamados “Códigos de Liberalização” são, na verdade, acordos de promoção e proteção de investimentos, isto é, defesa dos interesses do capital privado em detrimento da soberania e do desenvolvimento¹⁰. A matéria do G1 (20/03/2019) evidencia que o Brasil, ao renunciar de seu tratamento especial

10 AZZI, Diego. Brasil na OCDE: liberalizando tudo pelo capital estrangeiro. **Carta Capital**, 25 mai. 2017. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/blogs/gr-ri/brasil-na-ocde-liberalizando-tudo-pelo-capital-estrangeiro-1/>. Acesso em: 01 ago. 2019.

na OMC para entrar na OCDE, estará abrindo mão de algumas vantagens comerciais importantes, como “custos mais baixos no crédito internacional, prazos mais longos em disputas comerciais e flexibilidade em acordos de livre-comércio”. Em troca de uma possível “melhoria de políticas tributárias e regulatórias e maior atração de investimentos no setor produtivo”¹¹, porém no “mesmo pacote”, assim como aponta Batista Jr., estará aceitando políticas que refletem o nível de desenvolvimento dos países desenvolvidos, que não necessariamente são boas para países em desenvolvimento¹².

Nesse contexto, o Brasil, aparentemente, deixará de se posicionar como Estado dependente e aceitará negociar com os Estados imperialistas em suposta condição de igualdade nas relações comerciais. E isso, possivelmente, implicará na perda de liderança entre os Estados dependentes, e distanciamento dos BRICS, haja vista que o Brasil é o único membro do grupo que está pleiteando ingresso na OCDE.

O Acordo de Salvaguardas Tecnológicas

Na viagem também foi assinado o Acordo Sobre Salvaguardas Tecnológicas para o uso da Base de Alcântara no Maranhão para lançamento de foguetes, que ainda deve ser aprovado pelo Congresso. No final do governo FHC, o Protocolo 505 foi firmado com os Estados Unidos, mas acabou sendo rejeitado pelo congresso e arquivado pelo Presidente Lula logo no início do seu mandato. De modo geral, o atual acordo consiste numa cópia do antigo somado a alguns novos pontos ainda mais questionáveis¹³. Em primeiro lugar, destacam-se as restrições que o governo brasileiro terá para o uso do recurso do suposto aluguel da base, estimado em R\$3,5 bilhões por ano, em programas nacionais de aquisição e desenvolvimento de foguetes ou de sistemas de veículos aéreos não-tripulados. Além disso, o Brasil só poderia fechar novos acordos de uso de Alcântara com um grupo restrito de 35 Estados, excluindo, evidentemente, a China, parceira histórica do Brasil no desenvolvimento de tecnologia aeroespacial.

11 LAPORTA, Tais; TREVIZAN, Karina. Sem tratamento especial na OMC, Brasil Perde ‘poder de barganha’, mas ganha status de país desenvolvido; ENTENDA. **G1**, São Paulo, 20 mar. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/03/20/sem-tratamento-especial-na-omc-brasil-perde-poder-de-barganha-mas-ganha-status-de-pais-desenvolvido-entenda.ghtml>. Acesso em: 21 fev 2021.

12 BATISTA Jr, Paulo Nogueira. **O Brasil não cabe no quintal de ninguém**: A posição do país no mundo em transformação. São Bernardo do Campo: UFABC, 2019. (Comunicação Oral).

13 Ressalta-se que o início das negociações mais recentes se deu ainda sob a chancela de Aloysio Nunes, em 2018, denotando a assinatura do acordo de Alcântara, portanto, mais um exemplo de continuidade entre as políticas externas do governo Temer e Bolsonaro.

O acordo ainda prevê o estabelecimento, pelas partes contratantes, de “áreas restritas” dentro do centro de lançamento, que consistem em locais em que o acesso só será permitido a pessoas autorizadas pelos Estados Unidos. Em outras palavras, quem definirá quem entra e quem sai destas “áreas restritas” dentro do território brasileiro serão os EUA. Por fim, o acordo não prevê o uso militar da base, mas também não o restringe. Há uma cláusula de sigilo militar e, pelo formato do acordo, a possibilidade de uso militar não é descartada.

A Crise da Venezuela

A crise da Venezuela parece ter sido um tema central da visita. Bolsonaro disse a Trump que todas as opções estavam à mesa, deixando entender que havia disposição brasileira em apoiar uma intervenção militar dos Estados Unidos na Venezuela. A declaração foi tão enfática que o presidente dos Estados Unidos disse que essa opção não seria necessária. Essa posição, que viola os princípios constitucionais das relações internacionais do Estado brasileiro de não-intervenção, de defesa da autodeterminação dos povos e da busca pela integração regional, parece se apoiar nas ideias do Ministro Araújo, que além da crítica ao globalismo, faz forte denúncia ao processo da revolução bolivariana e dos governos progressistas na região. Fortuitamente, este discurso parece ter sido moderado por outras alas internas do governo, especialmente ligadas ao vice-Presidente Mourão e aos militares.

Ao longo da campanha eleitoral, Jair Bolsonaro já se posicionava de maneira hostil ao governo venezuelano em seus discursos, caracterizando-o de forma pejorativa como bolivarianista, comunista e de vinculação ao Foro de São Paulo. E, logo ao assumir a presidência, Bolsonaro declarou que o governo de Nicolás Maduro era ilegítimo e reconheceu o presidente da Assembleia Nacional, Juan Guaidó, como presidente interino. Além disso, ofereceu a fronteira do Brasil para ingressar ajuda humanitária no país vizinho e recebeu o líder opositor em Brasília.

Visita à CIA

No segundo dia viagem, Bolsonaro fez uma visita fora de sua agenda oficial à Agência Central de Inteligência (CIA), acompanhado pelo ministro da Justiça, Sérgio Moro, e pelo filho do Presidente, o Deputado Federal Eduardo Bolsonaro. A visita foi algo inédito na história da diplomacia brasileira. No mesmo dia, Moro subscreveu um documento de cooperação

entre a Polícia Federal Brasileira e a Polícia Federal Americana, cujo objetivo era trocar informações biométricas em investigações criminais e outro com o Departamento de Estado sobre segurança das fronteiras dos países. O filho do presidente, Eduardo Bolsonaro, foi o responsável por divulgar a informação no Twitter, classificando a CIA como umas “das agências de inteligência mais respeitadas do mundo”. Após a reunião, o presidente “desapareceu”, e a imprensa ficou duas horas sem saber o local que ele estava.

O General Rêgo Barros, porta-voz de Jair Bolsonaro, concedeu uma entrevista ainda nos Estados Unidos, na qual afirmou que o chefe de Estado brasileiro se apresentou no intuito de confirmar o seu posicionamento em relação ao combate do crime organizado (leia-se: corrupção), além de querer estabelecer uma comunicação com a inteligência norte-americana, para que ocorra “uma integração na atividade de inteligência no âmbito da nossa América”. O General afirma que a decisão da visita aconteceu enquanto a delegação estava a caminho dos Estados Unidos, por isso não estava incluída na agenda oficial. Sabe-se que ele foi recebido pela diretora, Gina Haspel. O “desaparecimento” do presidente foi justificado como uma “atividade privada”. E após Rêgo ser pressionado por uma jornalista que perguntava se ele poderia compartilhar mais algum detalhe ou se havia acordos previstos, o porta-voz ironiza a repórter, perguntando “o que é CIA?” e responde a própria pergunta, afirmando que a sigla significa Agência de Inteligência Americana, falando em tom de ironia que foi uma “visita de cortesia”, e retomando as pautas que já havia comentado.

Eduardo Bolsonaro: o filho do Presidente e a rede transnacional da nova extrema-direita

Sabe-se que Eduardo Bolsonaro foi o responsável por fechar os detalhes para que o Presidente e o Ministro Sérgio Moro visitassem a sede da CIA, e que assumiu um papel muito importante nas relações bilaterais em 2019. Tendo sido o único a acompanhar o Presidente na reunião com Trump no Salão Oval da Casa Branca, foi elogiado pelo presidente dos EUA durante a entrevista coletiva, que enfatizou que Eduardo estava fazendo um “excelente trabalho”, se referindo a sua atuação como presidente da Comissão de Relações Exteriores na questão da Venezuela.

O papel de Eduardo Bolsonaro na aliança com a nova extrema direita, e especialmente na relação especial com o governo Trump, pôde ser visto na polêmica indicação do deputado para a embaixada nos EUA em julho de 2019. Na época Eduardo garantia possuir as qualidades necessárias para assumir o cargo, afirmando durante uma entrevista: “sou presidente da

Comissão de Relações Exteriores, tenho uma vivência pelo mundo, já fiz intercâmbio, já fritei hambúrguer lá nos EUA [...]”. Eduardo reforçou ainda a ideia de que não foi indicado pelo presidente por ser “um mero filho”. Em um vídeo postado em suas redes sociais, Jair Bolsonaro disse, durante sua tradicional live no Facebook (18/07/19), que a indicação não se configura como nepotismo, até porque ele “não cometeria um crime”, porém, logo em seguida declara: “lógico que é filho meu, pretendo beneficiar o filho meu sim, se eu puder dar um filet mignon pro meu filho, eu dou”.

A indicação do presidente gerou uma enorme repercussão nacional, foi alvo de duras críticas (até mesmo de apoiadores do Bolsonaro), mas também recebeu apoio de parte do governo (inclusive pelo Ministro das Relações Exteriores, Ernesto Araújo). A indicação foi comemorada pelos representantes da extrema direita mundial, principalmente aqueles ligados a Steve Bannon, como Trump e Salvini (Itália). A reportagem do “The Intercept Brasil” (21/07/2019) evidencia o fato de que as mídias sociais e a imprensa, de modo geral, focaram na crítica ao suposto nepotismo e na incapacidade de o filho do presidente assumir o cargo, baseadas no seu currículo e nível de inglês¹⁴. Mas parece que a verdadeira motivação seria o fato de que o deputado parece ter se tornado o principal representante de Steve Bannon e nas novas articulações da extrema direita na América Latina.

Considerações finais

Neste texto buscamos demonstrar, como, do ponto de vista discursivo, o alinhamento ideológico ao governo Trump, centrado na ideia de ocidentalismo-cristão-conservador-xenófobo, é, na verdade, um “nacionalismo às avessas”. A política macroeconômica brasileira, de neoliberalismo radicalizado, e a subordinação passiva explícita aos Estados Unidos, pautados no Acordo de Salvaguardas e na cessão onerosa do Pré-sal, são o contrário do que se espera de um projeto nacional soberano e popular. Verifica-se uma suposta contradição entre a subordinação passiva explícita ao governo Trump e o nacionalismo. Por isso, chamamos de “nacionalismo às avessas”. A diferença com o governo Temer encontra-se, especialmente, nos discursos políticos que apresentam a subordinação de maneira mais explícita e na aliança com governos de extrema-direita que se colocam contrários ao globalismo.

14 FILHO, João. Agenda de Eduardo Bolsonaro como embaixador nos EUA vai ser dedicada ao bolsonarismo. **The Intercept Brasil**, 21 jul. 2019. Disponível em: <https://theintercept.com/2019/07/21/eduardo-bolsonaro-embaixador-eua-bannon-extrema-direita/>. Acesso em: 30 jul. 2019.

Estamos considerando “o nacionalismo às avessas” tendo como base a ideologia e o projeto nacional desenvolvimentista ou o anti-imperialismo. Assim, ao carecer de base popular, não incorporar diversos elementos constitutivos da identidade brasileira (especialmente a questão racial) e adotar a posição de subordinação passiva explícita em relação aos Estados Unidos, a narrativa pan-nacionalista, pró-ocidental, cristã-conservadora-xenófoba se mostra contrária à ideologia nacional-desenvolvimentista e a um projeto soberano, popular e democrático. Trata-se de um nacionalismo neofascista, que exclui as classes populares, os negros, as feministas, a população LGBT, e os indígenas, como defende Boito¹⁵. Articula-se a isso, a plataforma neoliberal como a adesão à OCDE e o acordo Mercosul-UE que apontam para a destruição da indústria local e a privatização das empresas estatais, somada à perda de controle sobre os recursos naturais estratégicos, especialmente o petróleo. Além do acordo de salvaguardas tecnológicas de Alcântara que não apenas cede território aos EUA como aceita as restrições e impedimentos ao desenvolvimento científico e tecnológico do país. Portanto, o avesso do avesso do avesso.

Referências Bibliográficas

ARAÚJO, Ernesto Henrique Fraga. **Palestra do ministro de Estado das Relações Exteriores**, embaixador Ernesto Araújo, FIESP, São Paulo, 08 abr. 2019. Disponível em: <http://funag.gov.br/index.php/pt-br/2015-02-12-19-38-42/3247>. Acesso: 20 ago. 2020.

ARAÚJO, Ernesto Henrique Fraga. Trump e o Ocidente. **Cadernos de Política Exterior**, Brasília, v.3, n.6, p. 323-358, dez. 2017. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/CADERNOS-DO-IPRI-N-6.pdf>. Acesso em: 11 fev 2021.

AZZI, Diego. Brasil na OCDE: liberalizando tudo pelo capital estrangeiro. **Carta Capital**, 25 mai. 2017. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/blogs/gr-ri/brasil-na-ocde-liberalizando-tudo-pelo-capital-estrangeiro-1/>. Acesso em: 01 ago. 2019.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **A presença dos Estados Unidos no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

BATISTA Jr, Paulo Nogueira. **O Brasil não cabe no quintal de ninguém**: A posição do país no mundo em transformação. São Bernardo do Campo: UFABC, 2019. (Comunicação Oral).

BERRINGER, Tatiana. **A Burguesia Brasileira e a Política Externa nos Governos FHC e Lula**. Curitiba: Editora Appris, 2015.

15 BOITO JR., Armando. O nacionalismo de Bolsonaro. A terra é redonda. Publicado em 11 set. 2020. Disponível em: <https://aterraeredonda.com.br/o-nacionalismo-de-bolsonaro/>. Acesso em: 21 fev. 2021.

BOITO JR., Armando. O nacionalismo de Bolsonaro. **A terra é redonda**. Publicado em 11 set. 2020. Disponível em: <https://aterraeredonda.com.br/o-nacionalismo-de-bolsonaro/>. Acesso em: 21 fev. 2021.

BOLSONARO, Jair Messias. **Discurso por ocasião da posse de governo**. Brasília, 1 jan. 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/01/leia-a-integrado-discurso-de-bolsonaro-na-cerimonia-de-posse-no-congresso.shtml>>. Acesso em: 01 de ago. 2019.

FILHO, João. Agenda de Eduardo Bolsonaro como embaixador nos EUA vai ser dedicada ao bolsonarismo. **The Intercept Brasil**, 21 jul. 2019. Disponível em: <https://theintercept.com/2019/07/21/eduardo-bolsonaro-embaixador-eua-bannon-extrema-direita/>. Acesso em: 30 jul. 2019.

LAPORTA, Taís; TREVIZAN, Karina. Sem tratamento especial na OMC, Brasil Perde ‘poder de barganha’, mas ganha status de país desenvolvido; ENTENDA. **G1**, São Paulo, 20 mar. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/03/20/sem-tratamento-especial-na-omc-brasil-perde-poder-de-barganha-mas-ganha-status-de-pais-desenvolvido-entenda.ghtml>. Acesso em: 21 fev 2021.

AMÉRICA LATINA

9. BRASIL E AMÉRICA LATINA, OS LABIRINTOS DA INTEGRAÇÃO

*Gilberto Maringoni
João Victor Pennacchio
Leticia Silva Ribeiro
Desiré Santil
Paulo Henrique Campos Gal*

“SEGUNDO A VOZ DE QUEM MANDA, os países do sul do mundo devem acreditar na liberdade de comércio (embora não exista), em honrar a dívida (embora seja desonrosa), em atrair investimentos (embora sejam indignos) e em entrar no mundo (embora pela porta de serviço).

Entrar no mundo: o mundo é o mercado. O mercado mundial, onde se compram países. Nada de novo. A América Latina nasceu para obedecê-lo, quando o mercado mundial ainda não se chamava assim, e aos trancos e barrancos continuamos atados ao dever de obediência.” Eduardo Galeano (*As Veias Abertas da América Latina*. 2010. p.5)

Introdução

Em fins de 2019, a América do Sul esteve novamente em ebulição. Não é feito inédito em um continente marcado por abissais desigualdades de classe, étnicas e regionais. A manutenção do que se convencionou chamar de “paz social”, na maior parte das vezes, foi obtida aqui com pesada repressão interna por parte dos aparatos de segurança dos Estados. De tempos em tempos, a tensão social – quando não tem o escoadouro institucional de eleições – explode, mostrando a fragilidade das estruturas institucionais de cada país. Também não é surpreendente que tais fenômenos sejam muitas vezes concomitantes em vários locais.

José Luís Fiori atenta para o fato de que a América Latina é

(...) um continente que se move de forma sempre sincrônica, apesar de sua enorme heterogeneidade interna. Basta olhar para trás para perceber as notáveis convergências de sua história, durante suas “guerras de formação”, na primeira metade do século XIX; na hora de sua integração “primário-exportadora” à economia industrial europeia, depois de 1870; ou mesmo, no

momento de sua reação defensiva e “desenvolvimentista”, frente à crise mundial, da década de 1930. Uma “convergência” que aumentou ainda mais, depois da II Guerra Mundial, com a ajuda da política externa dos Estados Unidos de combate sistemático a todos os partidos e governos que fossem ou tivessem qualquer tipo de inclinação de esquerda¹.

Mobilizações maciças no Chile e no Equador, reação popular ao golpe de Estado na Bolívia, derrota de uma administração neoliberal na Argentina, protestos populares na Colômbia, conflitos de poderes no Peru, instabilidades sérias no Equador, disputa acirrada nas eleições presidenciais uruguaias e agravamento de tensões em quase todos os demais países apontam para o esgotamento das políticas privatizantes que agravam as já precárias estruturas legais. É diante desse quadro que se deve analisar a política externa de Jair Bolsonaro para a região.

Alinhamento automático

O novo governo brasileiro inaugurou, em janeiro de 2019, uma diplomacia que vai muito além da submissão total à Washington, marca de pelo menos duas administrações anteriores, a de Eurico Gaspar Dutra (1946-50) e a de Humberto de Alencar Castelo Branco (1964-67). Bolsonaro colocou o Brasil como extensão das diretrizes globais emanadas pelo Departamento de Estado americano, em uma fase de direitização da política externa dos Estados Unidos. Isso implica um alinhamento passivo e acrítico, que compreende agressividade diplomática para com a China, Irã, Venezuela e aproximação com homólogos ideológicos do presidente brasileiro ao redor do mundo. São os casos, além do próprio Trump, do italiano Matteo Salvini², do húngaro Viktor Orbán³, do israelense Benjamin “Bibi” Netanyahu⁴ e – em certo sentido – do filipino Rodrigo Duterte⁵, entre outros. Todos enfrentam crises em seus países.

1 FIORI, José Luís. Olhando para as esquerdas latino-americanas. In: DINIZ, Eli (org). **Globalização, Estados e Desenvolvimento: dilemas do Brasil no novo milênio**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

2 Matteo Salvini foi vice-primeiro Ministro da Itália (2018-19) e líder da agremiação de extrema direita Liga Norte. Notabilizou-se por sua pregação ultranacionalista e anti-imigração.

3 Viktor Orbán é primeiro-Ministro húngaro desde 2010. É um dos mais proeminentes líderes de extrema-direita nacionalista da atualidade

4 Benjamin Netanyahu é primeiro-Ministro de Israel desde 2009, tendo exercido também esta função entre 1996-99. Líder de extrema direita, é contra a constituição de um Estado palestino e não mede esforços numa política extremamente violenta contra seus territórios.

5 Rodrigo Duterte é presidente das Filipinas desde 2016. Líder de extrema-direita, é acusado de ter ligações com os esquadrões da morte de seu país.

Apesar de todo o linguajar destemperado dos principais líderes do governo – em especial, o do presidente, do vice e de seu chanceler – essas orientações sofreram modificações ao longo dos meses e parte delas teve de ser alterada, tamanha a inconsistência de cada uma.

Mais do que tudo, o que baliza a ação de Bolsonaro nas várias esferas da política oficial – incluindo a política externa – é uma frase pronunciada em março de 2019, num jantar com representantes da extrema-direita brasileira e estadunidense: “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”⁶. Não se trata de deslize ou de um imprevisto mal feito. Hamilton Mourão já havia declarado ao jornal Valor Econômico em fins de 2018 que o governo faria “um desmanche do Estado”.

Um fato é ilustrativo. No início de junho de 2019, dois navios iranianos ficaram várias semanas ancorados em frente ao porto de Paranaguá (PR) por falta de combustível para regressar ao seu país. A Petrobras se recusou a abastecê-los, por temer represálias diante das sanções dos EUA ao Irã. Ao ser indagado sobre o assunto em 21 de julho, Bolsonaro não titubeou: “Vocês já sabem que estamos alinhados com a política deles (dos EUA). Então fazemos o que temos que fazer”⁷.

Exportando o bolsonarismo

As intervenções políticas do Brasil na América do Sul ao longo de 2019 foram desastrosas. Os casos se sucedem numa espantosa sequência.

Poucos dias após as eleições de 2018, o já indicado ministro da Economia Paulo Guedes, ao ser interpelado por uma jornalista argentina sobre o futuro do Mercosul, respondeu aos berros: “Não é prioridade! Não é prioridade!”. Mesmo a diplomacia do governo Macri, com muita proximidade política ao recém eleito, ficou surpresa.

Ainda antes da posse, o eleito atacou violentamente os profissionais cubanos que participavam desde 2013 do programa “Mais Médicos”. A alegação é que os caribenhos teriam vindo para formar “núcleos de guerrilha” no Brasil. Em 13 novembro de 2018, o governo da Ilha decidiu sair do

6 VALOR ECONÔMICO. Nós temos é que desconstruir muita coisa, diz Bolsonaro durante jantar. **Valor Econômico**, 18 mar. 2019. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2019/03/18/nos-temos-e-que-desconstruir-muita-coisa-diz-bolsonaro-durante-jantar.ghtml>. Acesso em: 12 set. 2020.

7 GORTÁZAR, Naiara Galarraga. Barcos do Irã ficam parados no Brasil após Petrobras vetar venda de combustível. **El País Brasil**, São Paulo, 22 jul. 2019. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/07/22/actualidad/1563825609_129162.html. Acesso em: 12 set. 2019.

programa, citando “referências diretas, depreciativas e ameaçadoras” feitas pelo chefe do Executivo eleito.

No segundo mês de seu mandato, Bolsonaro somou-se às articulações dos Estados Unidos, da Colômbia e do Grupo de Lima – conjunto de governos que se opõem ao governo de Nicolás Maduro – na tentativa de realizar uma provocação à Venezuela, com consequências imprevisíveis. O chanceler e o vice-presidente brasileiro chegaram a ir a Cúcuta, fronteira entre Colômbia e Venezuela, em 23 de fevereiro, para a montagem de uma suposta operação de ajuda humanitária. Era uma tentativa de golpe, que logo malogrou. Dois meses depois, em novo intento, o líder opositorista Juan Guaidó busca sublevar uma base aérea em Caracas e é rechaçado. Nos dois episódios, o apoio brasileiro foi irrestrito.

As tais trapalhadas se somariam à invasão da embaixada venezuelana em Brasília, no mês de novembro. O episódio tem raízes obscuras, mas foi nítido a condescendência do Itamaraty e das forças de segurança brasileiras em reprimir a ação ilegal.

Bolsonaro visitou a Argentina na primeira semana de junho de 2019. Entre carnes nobres e tintos de qualidade, o brasileiro declarou apoio incondicional a Mauricio Macri nas eleições. Como se sabe, Macri foi derrotado pelo peronista Alberto Fernández em 27 de outubro do mesmo ano, por 48% a 40% na totalização dos votos.

O périplo foi precedido por uma surpreendente entrevista ao jornal *La Nación*. Sem meias palavras, o presidente tocou em uma das feridas abertas do vizinho, ao falar às claras de um acordo dos porões da repressão dos anos 1970-80, que nenhum chefe do Executivo brasileiro jamais admitiu:

La Nación — [Houve] 30 mil mortos [durante a ditadura]. O senhor acredita que esse número mudou algo para melhor na Argentina?

Bolsonaro — Não, não. Tivemos a Operação Condor entre vários países e os militares daquela época evitaram que o país caísse no comunismo. Foi isso o que aconteceu. Quantas pessoas morreram ou desapareceram e por quais motivos? Que cada país escreva sua história...⁸

Bolsonaro recusou-se a cumprimentar o novo presidente argentino pela vitória eleitoral. O gesto mostra-se ainda mais inusitado quando comparado às saudações feitas pela Casa Branca.

Em relação ao Chile, Jair Bolsonaro investiu pesadamente contra a ex-presidenta Michelle Bachelet, alta comissária de Direitos Humanos da ONU, no início de setembro. O ultradireitista acusou Bachelet de ingerência

8 ARMENDÁRIZ, Alberto. Jair Bolsonaro: “La Argentina y Brasil no pueden volver a la corrupción del pasado”. *La Nación*, 01 jun. 2019. Disponível em: <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/jair-bolsonaro-la-argentina-y-brasil-no-pueden-volver-a-la-corrupcion-del-pasado-nid2253650>. Acesso em: 12 set. 2020.

indevida, após esta declarar a “redução do espaço cívico e democrático” no Brasil para a fiscalização de abusos em crimes de direitos humanos. Não contente, atacou seu pai, general assassinado pela ditadura de Augusto Pinochet (1973-89), a quem, volta e meia, elogia. O repúdio foi unânime no Chile, com condenações que foram da esquerda ao presidente direitista Sebastián Piñera. Este alegou não compartilhar “em absoluto a alusão feita pelo presidente Bolsonaro a uma ex-presidenta do Chile e, especialmente, a um assunto tão doloroso quanto a morte de seu pai”⁹.

Pela somatória de impropriedades continentais, o candidato de direita à presidência do Uruguai, Luis Lacalle Pou, rejeitou o apoio externado por Jair Bolsonaro nas eleições presidenciais daquele país. No caso do golpe na Bolívia, o Brasil reconheceu o autoproclamado novo governo pouco mais de 48 horas após a renúncia de Evo Morales. Ainda não está clara a influência de Brasília nas violentas mudanças ocorridas no país.

Bolsonaro não tem um projeto definido para o continente. Em maio de 2019, Bolsonaro, Macri, Piñera e Iván Duque (Colômbia) assinaram a Declaração de Santiago, lançando o Fórum para o Progresso da América do Sul (PROSUL). Além de declarações vagas, há pouca coisa definida até agora, além da virtual dissolução da UNASUL, lançada em 2008¹⁰.

No entanto, sua conduta errática e fora dos padrões correntes da política externa brasileira tem levado ao crescente isolamento do país na região. Ao tomar partido em disputas internas de outros países, Bolsonaro se torna disfuncional para suas próprias intenções de isolar a esquerda. Aliás, torna-se disfuncional para as duas tarefas que a Casa Branca tacitamente esperava verem cumpridas por Bolsonaro – a derrubada de Maduro e a contenção da China na região. Ambas malograram. Donald Trump precisa dele agora exatamente para quê?

Viabilidade e visibilidade

Bolsonaro visa destruir uma delicada construção histórica, envolta em várias dificuldades. As tentativas de integração da América Latina ganharam viabilidade nas últimas quatro décadas. Vale dizer, formam um conjunto de iniciativas que coincide com o fim das ditaduras, em especial na América

9 DEUTSCHE WELLE. Presidente do Chile condena ataque de Bolsonaro a Bachelet. **Deutsche Welle**, 04 set. 2019. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/presidente-do-chile-condena-ataque-de-bolsonaro-a-bachelet/a-50292769>. Acesso em: 12 set. 2020.

10 ÉPOCA. Brasil e mais sete países assinam declaração reconhecendo criação do Prosul. **Época Negócios**, 22 mar. 2019. Disponível em: <https://epocanegocios.globo.com/Brasil/noticia/2019/03/epoca-negocios-brasil-e-mais-sete-paises-assinam-declaracao-reconhecendo-criacao-do-prosul.html>. Acesso em: 12 set. 2019.

do Sul. As agendas anteriores ficaram restritas a negociações bilaterais ou a contatos subterrâneos nos tempos dos regimes militares, em especial no Cone Sul. Como apontam Bueno, Ramanzini e Vigevani:

Do ponto de vista da política externa brasileira, apenas a partir de meados dos anos 1980 o âmbito regional passou a ser visto como um eixo estruturador do comportamento internacional do país. Houve tentativas anteriores no sentido de fomentar a cooperação regional, não necessariamente em uma lógica de integração¹¹.

O contexto latino-americano até os anos 1980 permitiu que a busca pelo desenvolvimento nacional autônomo fosse um objetivo concreto. Em outros casos, a busca de uma relação privilegiada com os Estados Unidos é uma atração forte não somente por heranças estratégicas determinadas pelo contexto continental, mas também pelos atrativos que a maior economia do continente pode oferecer.

Bolsonaro, portanto, recoloca os termos da diplomacia brasileira nos marcos de um período que coincide com a Guerra Fria. O problema é que tal política não leva em conta não estarmos diante de simples relações entre dois países - Brasil e Estados Unidos -, mas sim de uma dinâmica entre um Estado periférico e um império, com lógicas globais inconciliáveis.

Talvez a maior demonstração da total inviabilidade de tal política para o Brasil tenha acontecido em 10 de outubro de 2019. Naquele dia, a agência Bloomberg anunciou: “EUA recusam proposta do Brasil na OCDE após apoiá-la publicamente”¹². Em meio às promessas e declarações de apoio vazias, Donald Trump priorizou a adesão da Argentina e da Romênia no órgão.

O presidente dos EUA não precisa de alguém que lhe diga “I love you”, como seu colega brasileiro lhe falou durante a Assembléia Geral da ONU, em 25 de setembro, mas de quem dê suporte à Doutrina Monroe, repaginada depois de quase duas décadas em que a América Latina ficou secundarizada nos radares da Casa Branca.

O alinhamento automático acaba com o papel histórico de mediador regional desempenhado pelo Brasil desde as gestões do Barão do Rio Branco (1902-12), patrono da diplomacia brasileira e Ministro de quatro presidentes da República.

11 BUENO, Clodoaldo; RAMANZINI Jr., Haroldo; VIGEVANI, Tullo. Uma perspectiva de longo período sobre a integração latino-americana vista pelo Brasil. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v.36, n.2 jul./dec. 2014.

12 INFOMONEY. EUA negam apoio ao Brasil na OCDE após endosso público. **Infomoney**, 10 out. 2019. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/economia/eua-negam-apoio-ao-brasil-na-ocde-apos-endosso-publico/>. Acesso em: 12 set. 2020.

O ciclo progressista

A América Latina – em especial a América do Sul – vivenciou um ciclo político de reformas progressistas em alguns países entre 1998 e 2016. Tratou-se de uma tendência, inaugurada pela eleição de Hugo Chávez, na Venezuela, marco do descontentamento popular com as políticas neoliberais. Esse conjunto enfrenta agora uma crise profunda. As causas são variadas e vão desde dificuldades econômicas até enfrentamentos políticos internos e externos.

O que se denomina ciclo progressista, ciclo reformista ou onda antiliberal envolveu lideranças, administrações e processos distintos entre si. Sua confluência reside mais na negação – pelo menos verbal – das orientações chamadas genericamente de neoliberais, do que em afinidades programáticas.

Essa onda passou pelas vitórias eleitorais de Luíz Inácio Lula da Silva (Brasil, 2002), Néstor Kirchner (Argentina, 2003), Tabaré Vázquez (Uruguai, 2004), Rafael Correa (Equador, 2005), Evo Morales (Bolívia, 2005) e de Fernando Lugo (Paraguai, 2008). Se formos flexíveis na régua, podemos dizer que ela alcança as eleições de Manuel Zelaya (2006), em Honduras, Michelle Bachelet (2006), no Chile, Daniel Ortega (2007), na Nicarágua e Mauricio Funes (2009), em El Salvador.

Apesar das diferenças, parecia haver pontos em comum nas turbulências que Argentina, Brasil e Venezuela, as maiores economias da região, apresentaram entre 2013-18. Houve escândalos de corrupção, acusações de autoritarismo, piora de indicadores macroeconômicos e queda na aprovação popular das administrações.

No entanto, esses são sintomas e não causas dos problemas. Os governos dessa safra tiveram o mérito de colocar demandas sociais no centro da agenda nacional. Nos casos argentino, venezuelano, boliviano e equatoriano, a correlação de forças interna se alterou de forma efetiva em favor dos setores populares. Na Venezuela, Bolívia e Equador, a chegada de novos governos foi marcada por transformações institucionais que mudaram o panorama político local.

A popularidade dessas administrações foi impulsionada por uma inédita valorização das *commodities* no mercado internacional, especialmente entre 2004 e 2010. A alta foi motivada, como se sabe, pela entrada da China - e, em menor grau, da Índia - como forte compradora desses produtos, desde o final do século passado.

Os países da América do Sul passaram a ter balanços comerciais superavitários naquele período. A Argentina viu crescerem fortemente suas vendas de trigo e carne. A soja, o milho, a carne e minérios *in natura* tiveram papel decisivo para o crescimento econômico do Brasil. No caso boliviano,

exportações de gás e minérios apresentaram efeito semelhante. O petróleo venezuelano – que alcançou seu preço mais alto em meados de 2007 – possibilitou ao país não apenas dispor de um ingresso de moeda forte, que impulsionou uma série de obras de infraestrutura e programas sociais, como deu curso a uma ousada ação diplomática.

Tal aquecimento alavancou mercados internos, deu margem a elevações generalizadas de salários, à queda nos índices de desemprego, ao acesso à educação e à expansão dos serviços públicos. Além disso, os novos governos articularam um processo democrático de integração regional, norteado por argumentos que envolvem soberania, desenvolvimento, distribuição de riquezas e tentativas de reconfiguração do papel do Estado. Nesses anos, não apenas o Mercosul ganhou dimensão política para além de sua marca inicial de união aduaneira, como veio à luz, em 2008, a União de Nações Sul Americanas (UNASUL), entre outras iniciativas. Em um âmbito ampliado, nasceu, em 2011, a CELAC (Comunidade de Estados Latino-americanos e Caribenhos), organismo intergovernamental, composto por 20 países.

Limites não transpostos

Esse surto de prosperidade apresentou, no entanto, sérios limites, que não foram transpostos. Ele não mudou a posição tradicional dos países na divisão internacional do trabalho. A América do Sul reafirmou suas características de exportadora de produtos primários e importadora de manufaturas. Embora Brasil e Argentina, em especial, tenham vivido processos de industrialização acelerada no período 1930-80, a partir dos anos 1990, a tendência se inverteu. E os governos dos últimos 15 anos não lograram concretizar processos industrializantes, o que reforçou o papel periférico das economias.

As privatizações mudaram a face do Estado brasileiro e engendraram uma nova institucionalidade, que favoreceu o capital externo, alteraram o funcionamento dos serviços públicos e concentraram capital. Essa nova institucionalidade é marcada pela desregulamentação de várias atividades ligadas ao mundo das finanças e do grande capital produtivo. As telecomunicações entraram nessa conta.

Os golpes contra os governos de Manuel Zelaya (Honduras, 2009) e Fernando Lugo (Paraguai, 2012) marcaram o início de um ciclo reacionário, que se seguiu com a derrota de Cristina Kirchner, em 2016, pela coalizão de direita liderada por Maurício Macri. No mesmo ano, Dilma Rousseff foi retirada do poder por um golpe parlamentar de matriz ultraliberal. E em 2019, um golpe violento impediu a continuidade do governo Evo Morales, eleito na Bolívia pela quarta vez. A partir de 2016, o continente entrou em nova fase,

uma segunda onda neoliberal, mais agressiva e ousada que a primeira. Para concretizar seus objetivos, ela apresenta uma novidade: coloca em xeque a própria democracia.

As razões dessa nova fase podem ser localizadas em uma reestruturação da economia global após a crise de 2008. Para manter a reprodução ampliada do capital, as corporações internacionais – com auxílio de seus Estados – avançam em uma nova e acirrada disputa por mercados e fontes de energia. A materialização desse conflito está na chamada “guerra comercial” – na verdade, muito mais do que isso, uma vez que adentra na esfera da disputa geopolítica mundial – entre EUA e China. Como sublinha David Harvey:

Houve um lento movimento tectônico nas relações de poder e na configuração geopolítica da economia global. Inverteu-se o fluxo de riquezas do Oriente para o Ocidente que havia prevalecido durante dois séculos, e a China se tornou cada vez mais o centro dinâmico do capitalismo global, enquanto o Ocidente, depois da crise financeira de 2008, perdeu grande parte de seu ímpeto¹³.

A presença estadunidense

Nesse contexto, o projeto norte-americano para a América Latina entrou em nova fase com o início da administração Donald Trump, em janeiro de 2017. Ainda durante a campanha presidencial, os países da América Central foram alvos constantes de ataques xenofóbicos do então candidato, principalmente no que diz respeito ao fluxo de imigrantes latinos para os Estados Unidos.

Em suas promessas pré-eleitorais, Trump assumiu a tarefa de conter a emergência da China e limitar o comércio norte-americano com os países asiáticos e latino-americanos, em resposta aos déficits comerciais com as duas regiões, ideia posteriormente reforçada em 2018 pelo então Secretário de Defesa James Mattis. Este definiu a concorrência estratégica como a principal preocupação relacionada à segurança nacional. Como constata Décio Machado, existe uma contradição entre as duas políticas, uma vez que os espaços deixados pela retirada estadunidense em nível global rapidamente seriam ocupados pela China.

Desde março de 2018 – marco inicial da guerra comercial entre os Estados Unidos e a China –, Washington anunciou o corte de ajudas enviadas à Honduras, El Salvador e Guatemala, sanções econômicas radicais contra a Venezuela, como o congelamento de todos os bens do país em território

13 HARVEY, David. 17 **contradições e o fim do capitalismo**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2016, pág. 93.

americano, em agosto de 2019, e o reconhecimento de Juan Guaidó como presidente do país. Tais medidas obrigam, hoje, o governo Maduro a comercializar petróleo – a maior fonte de renda venezuelana – através da empresa russa Rosneft, em operações lastreadas em euro.

A nova diplomacia estadunidense para a América Latina busca acordos bilaterais, fortalecidos pelo desmonte dos projetos de integração regional, e a redução do déficit comercial com a região através do comércio digital e das tecnologias de informação.

As perspectivas do Brasil

Liderando uma política externa fincada em marcos ideológicos e irrealis, como já mencionado, Jair Bolsonaro busca realizar uma mudança significativa de rumos. A viagem ao Oriente e a reunião do BRICS, em outubro e novembro de 2019, e a persistência da crise econômica – com um déficit industrial externo da ordem de US\$ 31 bilhões¹⁴ – forçam um giro notável em suas diretrizes originais. Vale a pena alargarmos nosso foco, para além da América Latina.

Houve não apenas uma aceitação, mas pleitos claros de investimentos e financiamentos chineses, o que resultou em pedidos de desculpas formais do presidente brasileiro às autoridades de Pequim, em Brasília. O exemplo maior se deu na participação do país oriental no leilão de áreas do pré-sal, na primeira semana de novembro.

A XI cúpula do BRICS, realizada em Brasília, mostra que Bolsonaro está sendo forçado a aceitar “uma ordem internacional multipolar mais justa, imparcial, equitativa e representativa”, conforme consta no documento final do encontro, ao invés do unilateralismo norte-americano. Notável também é o recuo na política ambiental – pelo menos nas declarações sobre o tema -, sintetizado no “compromisso com a implementação do Acordo de Paris”¹⁵.

A política externa tem sido – juntamente com a política ambiental – a área em que o governo de extrema-direita brasileiro mais coleciona fracassos. A administração federal colhe isolamento em praticamente todos os países do continente.

14 WATANABE, Marta. Indústria exporta menos e déficit supera US\$31 bilhões. **Valor Econômico**, 18 nov. 2019. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2019/11/18/industria-exporta-menos-e-deficit-supera-us-31-bilhoes.ghtml>. Acesso em: 24 nov. 2019.

15 BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Declaração de Brasília**. 11ª Cúpula do BRICS, Brasília, 14 nov. 2019. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/21083-declaracao-de-brasilia-11-cupula-do-brics>. Acesso em: 12 set. 2020.

Num mundo à beira de um novo mergulho recessivo, o que um país periférico menos precisa é de uma política externa que afaste parceiros comerciais, investidores e negócios. Mesmo que formalmente o titular do Itamaraty siga no posto nos próximos meses, suas ideias tornaram-se inviáveis.

Referências Bibliográficas

ARMENDÁRIZ, Alberto. Jair Bolsonaro: “La Argentina y Brasil no pueden volver a la corrupción del pasado”. **La Nación**, 01 jun. 2019. Disponível em: <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/jair-bolsonaro-la-argentina-y-brasil-no-pueden-volver-a-la-corrupcion-del-pasado-nid2253650>. Acesso em: 12 set. 2020.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Declaração de Brasília**. 11ª Cúpula do BRICS, Brasília, 14 nov. 2019. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/21083-declaracao-de-brasilia-11-cupula-do-brics>. Acesso em: 12 set. 2020.

BUENO, Clodoaldo; RAMANZINI Jr., Haroldo; VIGEVANI, Tullo. Uma perspectiva de longo período sobre a integração latino-americana vista pelo Brasil. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v.36, n.2 jul./dec. 2014.

ÉPOCA. Brasil e mais sete países assinam declaração reconhecendo criação do Prosul. **Época Negócios**, 22 mar. 2019. Disponível em: <https://epocanegocios.globo.com/Brasil/noticia/2019/03/epoca-negocios-brasil-e-mais-sete-paises-assinam-declaracao-reconhecendo-criacao-do-prosul.html>. Acesso em: 12 set. 2019.

FIORI, José Luís. Olhando para as esquerdas latino-americanas. In: DINIZ, Eli (org.). **Globalização, Estados e Desenvolvimento: dilemas do Brasil no novo milênio**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

GORTÁZAR, Naiara Galarraga. Barcos do Irã ficam parados no Brasil após Petrobras vetar venda de combustível. **El País Brasil**, São Paulo, 22 jul. 2019. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/07/22/actualidad/1563825609_129162.html. Acesso em: 12 set. 2019.

HARVEY, David. **17 contradições e o fim do capitalismo**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2016.

INFOMONEY. EUA negam apoio ao Brasil na OCDE após endosso público. **Infomoney**, 10 out. 2019. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/economia/eua-negam-apoio-ao-brasil-na-ocde-apos-endosso-publico/>. Acesso em: 12 set. 2020.

PRESIDENTE do Chile condena ataque de Bolsonaro a Bachelet. **Deutsche Welle**, 04 set. 2019. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/presidente-do-chile-condena-ataque-de-bolsonaro-a-bachelet/a-50292769>. Acesso em: 12 set. 2020.

VALOR ECONÔMICO. Nós temos é que desconstruir muita coisa, diz Bolsonaro durante jantar. **Valor Econômico**, 18 març. 2019. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2019/03/18/nos-temos-e-que-desconstruir-muita-coisa-diz-bolsonaro-durante-jantar.ghtml>. Acesso em: 12 set. 2020.

WATANABE, Marta. Indústria exporta menos e déficit supera US\$31 bilhões. **Valor Econômico**, 18 nov. 2019. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2019/11/18/industria-exporta-menos-e-deficit-supera-us-31-bilhoes.ghtml>. Acesso em: 24 nov. 2019.

10. A ARGENTINA E A QUEDA DE MACRI

Larissa Rosevics
Gustavo Ortolan
Milena Gonçalves
Gilberto Maringoni

Jair Bolsonaro investiu fortemente contra a vitória do peronista Alberto Fernández nas eleições presidenciais de 2019. Apesar de Brasil e Argentina, os maiores países da América do Sul, terem diversos interesses econômicos, políticos e geopolíticos comuns, as relações bilaterais foram marcadas por mais de um século e meio de desconfiança mútua. A aproximação entre Brasília e Buenos Aires atingiu solidez apenas depois do ciclo de ditaduras militares no continente. Uma diplomacia irresponsável por parte do Brasil pode desmontar uma parceria decisiva para a integração continental.

Em 27 de outubro de 2019, Alberto Fernández, candidato do Partido Justicialista (centro-esquerda), venceu Maurício Macri, do Proposta Republicana (direita), nas eleições presidenciais argentinas. A disputa foi encerrada em primeiro turno, com porcentagens finais de 48,24% a 40,28%, coroando uma meticulosa articulação política comandada pela ex-presidenta Cristina Kirchner, eleita vice de Fernández. A união de inúmeras correntes no interior do peronismo inverteu a bússola da ascensão conservadora observada desde pelo menos 2015 na América do Sul.

Fernández e Kirchner herdaram um país arrasado, com enormes expectativas de melhoria imediata nos padrões de vida por parte da população. É algo difícil de se obter no curto prazo. Esse é o principal desafio da volta do peronismo à Casa Rosada, em uma espécie de síndrome de sísifo, de reconstrução permanente. Aproveitando-se dessa vulnerabilidade inicial, estão todos os agentes de mercado – bancos, meios de comunicação, oligarquias internas e interesses externos –, prontos para desatar uma política de isolamento e estrangulamento do novo governo.

Interferência inédita

Observada pelo ângulo brasileiro, as eleições no país vizinho suscitaram uma inédita tentativa de interferência. O presidente Jair Bolsonaro escolhera

desde o início do ano Maurício Macri seu aliado preferencial na região, juntamente com Sebastián Piñera, do Chile. O plano consistia em criar uma aliança reacionária liberal e exercer uma influência de alcance global, com o apoio do presidente estadunidense Donald Trump.

Bolsonaro visitou a Argentina na primeira semana de junho de 2019, quando declarou apoio incondicional a Macri. O périplo foi precedido por uma surpreendente entrevista ao jornal *La Nación*, na qual ele declarou: “Cristina Kirchner foi aliada de Luiz Inácio Lula da Silva e de Dilma Rousseff. (...) Espero que o povo argentino reflita muito sobre isso nas eleições”. Mais adiante, o capitão tocou em uma das mais sensíveis feridas locais, ao falar de um acordo dos porões da repressão dos anos 1970-80, que nenhum presidente da região jamais admitiu. Ao responder uma questão sobre a ditadura argentina, Bolsonaro elogiou a Operação Condor (1975-85), coalizão dos aparatos repressivos, célebre pelo rastro de tortura e morte que deixou nos países do Cone Sul: “Quantas pessoas morreram ou desapareceram e por quais motivos? Que cada país escreva sua história...”

Macri se viu compelido a responder publicamente que, apesar das afinidades com seu colega, não poderia concordar com esse ponto. Na Argentina, durante os anos Kirchner (2003-15), uma comissão da verdade evidenciou crimes da ditadura (1976-83) e levou militares às barras dos tribunais.

Dois meses antes das eleições, o chefe do Executivo brasileiro reforçou suas preferências: “Se essa ‘esquerdalha’ voltar na Argentina, nós poderemos ter no Rio Grande do Sul um novo estado de Roraima e não queremos isso”. Roraima enfrenta desde 2017 um drama humano representado pelos refugiados venezuelanos que cruzam a fronteira em busca de vida melhor.

Antes mesmo do início do mandato de Jair Bolsonaro, em outubro de 2018, o então futuro Ministro da Economia, Paulo Guedes, afirmou em entrevista para jornalistas que a Argentina e o Mercosul não seriam prioridades para o novo governo¹ e, mesmo após a posse, as ações concretas do presidente eleito, e de seus Ministros de Estado, corroboram com as afirmações de Guedes. O descaso com o Mercosul leva a crer que, para parte do grupo político que hoje ocupa o governo federal, a Argentina deixou de ser uma prioridade econômica e geopolítica regional.

¹ CARMO, Marcia. Bolsonaro presidente: declarações de Paulo Guedes sobre Mercosul surpreendem membros do Bloco. **BBC News**, 30 out. 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-46026331>. Acesso em: 21 fev. 2021.

Desconfiança mútua

Jair Bolsonaro busca desmontar uma difícil relação entre os dois países, marcada por mais de um século e meio de desconfiança mútua. Na prática, a aproximação mais consistente entre Brasília e Buenos Aires tem cerca de quatro décadas. Apesar de não haver crises visíveis, há muitas fragilidades na relação.

A Argentina é o principal parceiro comercial brasileiro na América Latina e o terceiro no plano mundial, atrás da China e dos Estados Unidos. Entre janeiro e maio de 2019, a pauta de exportações brasileiras era composta por 89,6% de produtos manufaturados, segundo dados do Ministério da Economia, enquanto do lado argentino, essa soma chegava a 73,7%².

Trata-se de um diferencial importante em relação a outros parceiros para os quais o Brasil vende produtos básicos e semimanufaturados, em sua maior parte. Desde 2007, o Brasil é superavitário nas trocas com o país vizinho. A forte retração econômica argentina, em 2018, fez com que a balança passasse a registrar um ligeiro déficit.

A integração regional entre Brasil e Argentina, consolidada nos anos 1990 com a constituição do Mercosul, faz parte de um processo amplo de conciliação das relações políticas, econômicas e militares nos dois lados da fronteira. O processo de redemocratização em ambos os países contribuiu para a retomada do diálogo em prol de maior transparência em seus projetos estratégicos. Além disso, a falta de apoio dos Estados Unidos à Argentina durante a Guerra das Malvinas (1982) gerou descrença entre os militares brasileiros e argentinos quanto a eficácia do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) e a proteção estadunidense em caso de agressão externa à região.

Relações próximas

A proximidade e as boas relações entre as duas maiores economias regionais se expressaram em frequentes e mútuas visitas presidenciais. Desde 1980, os mandatários brasileiros foram a Buenos Aires mais de 20 vezes, com destaque às cerimônias de posse e visitas em início de mandato³. Como ato

2 BRASIL. Ministério da Economia. **Estatísticas de Comércio Exterior**. 2021a. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/comex-vis/frame-pais?pais=arg>. Acesso em: 21 fev. 2021.

3 BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **República Argentina**. 2021b. Disponível em: <http://antigo.itamaraty.gov.br/pt-BR/ficha-pais/4785-republica-argentina>. Acesso em: 21 fev. 2021.

de reciprocidade e compreensão da importância conferida às relações com o Brasil, os presidentes argentinos compareceram a todas as cerimônias de posse, de Collor de Mello (1990) à Dilma Rousseff (2015). Além disso, todos os presidentes brasileiros desse período tiveram Buenos Aires como primeiro ponto no exterior a merecer uma visita.

Todavia, em 2018, concomitante às declarações de Paulo Guedes, o deputado Onyx Lorenzoni, escolhido para o ministério da Casa Civil, afirmou que o Chile, e não a Argentina, seria o primeiro destino internacional de Bolsonaro na região⁴. Essa decisão corrobora a aproximação ideológica com o governo de direita de Sebastián Piñera, e com o apreço que Paulo Guedes e sua equipe têm pelos modelos econômicos chilenos de liberalização da economia e da previdência social.

Do lado argentino, o presidente Macri informou que estenderia suas férias em família em um vilarejo da Patagônia e, por esse motivo, não compareceria à cerimônia de posse de Jair Bolsonaro. Em seu lugar, foi designado o chanceler Jorge Faurie para representar o país⁵.

Momentos políticos distintos

Macri e Bolsonaro se encontravam em momentos políticos e econômicos distintos em 2019. O brasileiro acabara de ser eleito com promessas de reformas econômicas liberalizantes, desfrutando da tradicional força política de governantes em início de mandato. Já o argentino vivia seu ocaso, administrando um país no qual nenhum resultado prático de suas promessas de campanha revertia um profundo mergulho econômico.

Os dois presidentes chegaram a ensaiar algumas afinidades desde a primeira visita de Macri à Brasília, no dia 16 de janeiro, com sua comitiva. Ele participou de algumas solenidades e assinou com Bolsonaro uma declaração conjunta⁶, na qual destacam-se as áreas da segurança interna e regional dos Estados, o combate ao crime organizado e à corrupção, além da necessidade de “aperfeiçoamento dos instrumentos bilaterais de cooperação jurídica e de combate ao crime transnacional”.

4 COLOMBO, Sylvia; CARNEIRO, Mariana. Bolsonaro planeja trocar Argentina por Chile e preocupa país vizinho. **Folha de São Paulo**, 29 out. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/10/bolsonaro-planeja-trocar-argentina-por-chile-e-preocupa-pais-vizinho.shtml>. Acesso em: 21 fev. 2021.

5 RIVAS, Federico Molina. Mauricio Macri e Bolsonaro inauguram um relacionamento difícil no twitter. **O Globo**, 03 jan. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/mauricio-macri-bolsonaro-inauguram-um-relacionamento-dificil-no-twitter-23341888>. Acesso em: 21 fev. 2021.

6 BRASIL; REPÚBLICA ARGENTINA. **Declaração Conjunta emitida por ocasião da visita de trabalho ao Brasil do presidente da Nação Argentina, Mauricio Macri**. Brasília, 16 jan. 2019. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/19965-declaracao-conjunta-emitida-por-ocasio-a-visita-de-trabalho-ao-brasil-do-presidente-da-nacao-argentina-mauricio-macri-brasilia-16-de-janeiro-de-2019>. Acesso: 21 fev. 2021.

O encontro revelou diversas convergências com os interesses estadunidenses na região. Em seu pronunciamento no Planalto, Macri declarou preocupação com a situação venezuelana e acusou Nicolás Maduro de ser um “ditador” que se perpetua no poder com “eleições fictícias”⁷.

O trigo e o comércio

A visita de Macri ao Brasil parecia ter arrefecido a frieza inicial nas relações bilaterais. Contudo, o anúncio conjunto dos presidentes Bolsonaro e Trump em relação à importação de 750 mil toneladas de trigo dos Estados Unidos, desrespeitando a tarifa externa comum do Mercosul, feita em Washington em março de 2019, reacendeu as desconfianças platinas.

A Argentina é tradicionalmente a maior exportadora de trigo para o Brasil, tanto por questões de proximidade geográfica e relações já traçadas entre os atores privados, quanto por preferências obtida por meio do Mercosul. Em 2018, o Brasil importou 5,9 milhões de toneladas do cereal argentino, representando 80% das compras de trigo brasileiras. Segundo a relatório econômico da Bolsa de Cereales argentina, o trigo é um dos poucos produtos a compensar o déficit argentino dentro do Mercosul⁸, que tem no Brasil seu principal parceiro econômico e do qual importa, em grande medida, produtos manufaturados, especialmente da área automobilística.

A repercussão negativa do acordo entre Brasil e Estados Unidos na imprensa argentina expressou a incerteza sobre o papel que Buenos Aires ocupa na política externa do Governo Bolsonaro.

Agente provocador

A postura de Bolsonaro diante de Macri, enquanto este permaneceu no governo, foi ambígua. Embora buscasse proximidade política, o afastamento diplomático com a Argentina pareceu mostrar algo mais profundo, que é a tentativa de implodir o Mercosul, um bloco comercial com certo grau de autonomia em relação aos países centrais, em especial os Estados Unidos.

7 MAZUI, Guilherme. No Planalto, Macri diz que Maduro é “ditador” que quer se perpetuar no poder com “eleições fictícias”. **G1**, 16 jan. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/01/16/ao-lado-de-bolsonaro-macri-diz-que-maduro-quer-se-perpetuar-no-poder-com-eleicoes-ficticias.ghtml>. Acesso em: 21 fev. 2021.

8 GERENCIA DE ESTUDIOS ECONÓMICOS. **El trigo en el centro de la relación Argentina-Brasil: efectos de posible pérdida de preferencias**. Bolsa de Cereales – Fundación INAI. Buenos Aires, 2019. Disponível em: <http://bibliotecadigital.bolsadecereales.com.ar/greenstone/collect/bolcer/index/assoc/HASHb3b1.dir/Trigo%20centro%20relaci%25C3%25B3n%20Argentina%20Brasil.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2021.

O governo brasileiro – desde o golpe de 2016 – segue uma trilha de inviabilizar mecanismos e instituições que possibilitem uma integração regional. A Unasul foi praticamente extinta e o Mercosul, sem seu maior integrante, caminha para o esvaziamento. A intervenção inicial de Paulo Guedes mirava Buenos Aires, mas tem como alvo estratégico o bloco oriundo da redemocratização.

Com a eleição de Alberto Fernández, a situação piorou. Bolsonaro não apenas não o cumprimentou, como lamentou sua vitória⁹ e não compareceu à sua posse. Não lhe dirigiu a palavra uma única vez, nem mesmo em conversas telefônicas. Cada vez mais, Bolsonaro atua como agente provocador, buscando pautar a mídia e estimular os setores extremistas que o apoiam, no Brasil e no exterior.

Referências Bibliográficas

BRASIL. Ministério da Economia. **Estatísticas de Comércio Exterior**. 2021a. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/comercio-externo/estatisticas-de-comercio-externo/comex-vis/frame-pais?pais=arg>. Acesso em: 21 fev. 2021.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **República Argentina**. 2021b. Disponível em: <http://antigo.itamaraty.gov.br/pt-BR/ficha-pais/4785-republica-argentina>. Acesso em: 21 fev. 2021.

BRASIL; REPÚBLICA ARGENTINA. **Declaração Conjunta emitida por ocasião da visita de trabalho ao Brasil do presidente da Nação Argentina, Mauricio Macri**. Brasília, 16 jan. 2019. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/19965-declaracao-conjunta-emitida-por-ocasio-a-visita-de-trabalho-ao-brasil-do-presidente-da-nacao-argentina-mauricio-macri-brasilia-16-de-janeiro-de-2019>. Acesso: 21 fev. 2021.

CARMO, Marcia. Bolsonaro presidente: declarações de Paulo Guedes sobre Mercosul surpreendem membros do Bloco. **BBC News**, 30 out. 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-46026331>. Acesso em: 21 fev. 2021.

COLOMBO, Sylvia; CARNEIRO, Mariana. Bolsonaro planeja trocar Argentina por Chile e preocupa país vizinho. **Folha de São Paulo**, 29 out. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/10/bolsonaro-planeja-trocar-argentina-por-chile-e-preocupa-pais-vizinho.shtml>. Acesso em: 21 fev. 2021.

⁹ MENEZES, Maiá. Bolsonaro lamenta vitória de Fernandez e diz que não vai cumprimentar presidente eleito da Argentina. **O Globo**, 28 out. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/bolsonaro-lamenta-vitoria-de-fernandez-diz-que-nao-vai-cumprimentar-presidente-eleito-da-argentina-24046074>. Acesso em: 21 fev. 2021.

GERENCIA DE ESTUDIOS ECONÓMICOS. **El trigo en el centro de la relación Argentina-Brasil: efectos de posible pérdida de preferencias**. Bolsa de Cereales – Fundación INAI. Buenos Aires, 2019. Disponível em: <http://bibliotecadigital.bolsadecereales.com.ar/greenstone/collect/bolcer/index/assoc/HASHb3b1.dir/Trigo%20centro%20relaci%25C3%25B3n%20Argentina%20Brasil.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2021.

MAZUI, Guilherme. No Planalto, Macri diz que Maduro é “ditador” que quer se perpetuar no poder com “eleições fictícias”. **G1**, 16 jan. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/01/16/ao-lado-de-bolsonaro-macri-diz-que-maduro-quer-se-perpetuar-no-poder-com-eleicoes-ficticias.ghtml>. Acesso em: 21 fev. 2021.

MENEZES, Maiá. Bolsonaro lamenta vitória de Fernandez e diz que não vai cumprimentar presidente eleito da Argentina. **O Globo**, 28 out. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/bolsonaro-lamenta-vitoria-de-fernandez-diz-que-nao-vai-cumprimentar-presidente-eleito-da-argentina-24046074>. Acesso em: 21 fev. 2021.

RIVAS, Federico Molina. Mauricio Macri e Bolsonaro inauguram um relacionamento difícil no twitter. **O Globo**, 03 jan. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/mauricio-macri-bolsonaro-inauguram-um-relacionamento-dificil-no-twitter-23341888>. Acesso em: 21 fev. 2021.

11. VENEZUELA, O NOVO ESPANTALHO

Gilberto Maringoni

Jair Bolsonaro elegeu a Venezuela como país inimigo na América do Sul. Ao longo de seu primeiro ano, buscou isolar e agredir o governo Maduro em fóruns internacionais, aliando-se fielmente ao Departamento de Estado dos EUA. O resultado é a perda de credibilidade regional da diplomacia brasileira.

A brusca mudança de rota na diplomacia brasileira conduzida pela gestão de Jair Bolsonaro em relação à América Latina pode trazer prejuízos sérios ao país. Isso se manifesta em especial nas relações com a Venezuela.

O atual governo fez algo inédito desde a gestão Castelo Branco, na ditadura (1964-1967): nos relega ao papel de caudatários passivos das diretrizes do Departamento de Estado dos Estados Unidos. Toda a articulação e o cerco econômico-comercial contra Caracas traçado pela administração Donald Trump é seguido fielmente pelo Brasil. Entramos – juntamente com a Colômbia – como coadjuvantes na fracassada “ajuda humanitária” de 23 de fevereiro de 2019. Naquela data, com grande cobertura midiática, Estados Unidos e Colômbia, com participação do Brasil, tentaram realizar uma entrada ilegal de caminhões com suposta ajuda humanitária ao país. Vale a pena examinar a rota anterior das relações entre os dois países.

De costas um para o outro

Com economias não-complementares, poucas conexões fluviais e dificuldades de acesso por terra ao longo dos 2.200 quilômetros de fronteira, a maior parte na floresta amazônica, Brasil e Venezuela permaneceram literalmente de costas um para o outro até meados do século XX. Ao mesmo tempo, nunca tiveram atritos, desde a independência de ambos. O petróleo somente seria explorado comercialmente a partir da década de 1920 e o comércio bilateral era também inexpressivo. Mesmo as diplomacias pouco se articulavam. As prioridades brasileiras na América do Sul historicamente se davam com os países da bacia do rio da Prata (Argentina, Uruguai, Paraguai e

Bolívia), tanto pela facilidade de transportes, quanto por um comércio regional que se tornou crescente ao longo do século retrasado. E ambos – Brasil e Venezuela – tinham nos Estados Unidos seu principal parceiro comercial¹.

Somente cem anos depois, a partir de 1978, com o Tratado de Cooperação Amazônica, passa a haver uma maior articulação entre o Brasil e os países da região². A partir daí, houve um paulatino incremento no âmbito comercial, em especial com a Venezuela. Caracas passa a importar produtos industrializados e semi-industrializados – lâmpadas, talheres, eletrodomésticos, frango e carne – e exporta ao Brasil petróleo e derivados.

Lula e Chávez, a aproximação

Durante a administração de Hugo Chávez Frias (1999-2013), houve significativa aproximação entre os dois países. Suas economias conheceram um período de expansão no período conhecido como *boom* das *commodities* e o comércio bilateral se intensificou.

Mas a aproximação não se deu apenas nos negócios. No final de 2002, um locaute promovido pela diretoria da estatal Petróleos de Venezuela (PDVSA) acarretou grave crise de abastecimento. Chegou a faltar gasolina no país. A atuação brasileira na crise, com a presença do assessor presidencial Marco Aurélio Garcia, nos últimos dias do ano, em Caracas, buscando auxiliar numa tentativa de diálogo entre governo e oposição, mereceu ataques por parte dessa última. O governo Lula ainda não havia se instalado e seus representantes insistiram junto ao governo Fernando Henrique Cardoso (PSDB) para que a Petrobrás enviasse gasolina ao País.

A postura brasileira suscitou opiniões variadas entre os apoiadores do governo e partidários da oposição. Partiu do presidente Luís Inácio Lula da Silva uma nova iniciativa, externada durante a posse do presidente equatoriano Lucio Gutierrez, em 15 de janeiro de 2003. Tratava-se da formação de uma comissão de 6 países, denominada Grupo de Amigos da Venezuela, para buscar uma saída negociada. O então Secretário Geral da Organização dos

1 BARROS, Pedro Silva; PADULA, Rafael. A integração de infraestrutura entre Brasil e Venezuela: a IIRSA e o eixo Amazônia-Orinoco. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS. 3., 2011, São Paulo. **Anais eletrônicos do 3. Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais**. São Paulo: ABRI, 2011. Disponível em: http://www.abri.org.br/anais/3_Encontro_Nacional_ABRI/Integracao_Regional/IR%2018_Pedro%20Silva%20Barros%20e%20Raphael%20A%20INTEGRA+%E7+%E2O%20DE%20INFRAESTRUTURA%20ENTRE%20BRASIL.%20E%20VENEZUELA%20A%20IIRS.pdf. Acesso 13 set. 2020.

2 BRASIL. **Tratado de Cooperação Amazônica**. Brasília, 18 out. 1978. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/sci/normas-e-legislacao/tratados/convencoes-meio-ambiente/tratado-de-cooperacao-amazonica.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2021.

Estados Americanos (OEA), César Gavéria, estava havia dias em Caracas, tentando mediar o conflito, sem sucesso. A proposta do Grupo envolvia o Brasil, Chile, Espanha, México, Estados Unidos e Portugal, e surgia num momento em que o governo venezuelano se esforçava para virar o jogo a seu favor³.

No fim, o Grupo de Amigos teve também o papel de oferecer uma saída honrosa a César Gavéria. Sem condições de mediar uma situação de extrema polarização, o Secretário-geral da OEA havia ficado praticamente sem função na disputa. Ao longo de seus oito anos de governo, Lula esteve 28 vezes com Chávez, tratando de assuntos os mais diversos. O período 2003-11 marca a maior aproximação já vivida entre os países. Marco significativo foi a aliança tácita entre Venezuela, Argentina e Brasil para derrotar o projeto dos Estados Unidos de se constituir a Área de Livre Comércio das Américas (Alca), na 4ª Cúpula das Américas, realizada em novembro de 2005 em Mar del Plata, Argentina

Parceiro importante

Quando os preços do petróleo tomaram uma rota ascendente, entre 2000 e 2007, a Venezuela passou a ser um parceiro comercial importante para o Brasil, e sua entrada para o Mercosul, em 2012, contou com apoio de várias entidades empresariais, a começar pela Fiesp (Federação das Indústrias do Estado do Estado de São Paulo)⁴. O relator do projeto de adesão do país ao Mercosul foi ninguém menos que o deputado conservador Paulo Maluf⁵. Em 2008, alcançamos um saldo comercial de US\$4,59 bilhões, segundo dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio. Por força da pesada recessão interna lá, hoje esse saldo é de apenas US\$328 milhões e o país ocupa o 51º lugar entre os destinos de nossas exportações⁶.

3 MARINGONI, Gilberto, **A Venezuela que se inventa**. Poder, petróleo e intriga nos tempos de Chávez. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004, p.181-190.

4 Veja-se o noticiário do portal globo.com em 05.12.2007: “Em sua página de internet, a Fiesp indicou que ‘promoveu um amplo exame’ do Protocolo de Adesão da Venezuela ao Mercosul e suas ‘implicações econômico-comerciais e políticas’. O órgão reconheceu ‘a relevância do mercado venezuelano para o setor exportador e de serviços dos países-membros do Mercosul’”. Ver: **G1**. FIESP exige conclusão de acordo para adesão da Venezuela no Mercosul. G1, São Paulo, 05 dez. 2007. Disponível em: <https://glo.bo/2U0Nh4o>. Acesso em: 21 fev. 2021.

5 ESTADO DE SÃO PAULO. Apesar de críticas, Maluf defende Venezuela no Mercosul. **O Estado de S. Paulo**, 13 nov. 2007. Disponível em: <https://bit.ly/2Y5xMqV>. Acesso em: 19 nov. 2019.

6 BRASIL. Ministério da Economia. **Estatísticas de Comércio Exterior**. 2021. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/comex-vis/frame-pais?pais=arg>. Acesso em: 23 jun. 2019.

Não há perspectivas do quadro se reverter no médio prazo, pois vários produtos industrializados e semi-industrializados agora chegam da China. Ou seja, não apenas o mercado se reduziu, como perdemos espaço para um concorrente de peso.

Embora Dilma Rousseff tenha defendido a entrada da Venezuela no Mercosul, o país começou a perder prioridade diplomática já em seu primeiro governo, a partir de 2011. Houve um paulatino recuo nas relações Sul-Sul, ao mesmo tempo em que a ortodoxia econômica foi ganhando espaço já em sua primeira gestão. O afastamento se consolidou após o golpe de abril de 2016.

Política Externa pós-golpe

O primeiro chanceler do governo Temer, José Serra, tratou de modificar significativamente as relações para com a América Latina. Ainda em maio de 2016, criticou asperamente os governos de Venezuela, Cuba, Equador e Bolívia, além do secretário-geral da Unasul, Ernesto Samper, ex-presidente da Colômbia. Todos haviam criticado o golpe no Brasil.

Dois meses depois, Serra se movimentou junto à Argentina e ao Paraguai, visando a impedir que a Venezuela assumisse a presidência pró-tempore do Mercosul. O posto é rotativo e exercido sucessivamente pelos membros do bloco, em ordem alfabética. Tacitamente, o Brasil aproximava-se das diretrizes de Washington.

O próprio Temer veio a público se explicar: “É preciso cumprir com os requisitos pactuados há quatro anos, que [a Venezuela] ainda não cumpriu”⁷. Outros membros não subscrevem todos os protocolos e requisitos do bloco, mas não tiveram seus direitos questionados. O presidente ainda manteve contato com a oposição interna.

Logo após tomar posse no Itamaraty, em março de 2017, Aloysio Nunes Ferreira, sucessor de Serra, sentenciou: “A Venezuela é uma ditadura”⁸. A frase tinha endereço certo: o país estaria descumprindo a cláusula democrática do Mercosul, que impõe veto a qualquer membro que apresente “ruptura da ordem democrática”.

No início de agosto daquele ano foi criado o Grupo de Lima, conjunto de 12 países latino-americanos (Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguai e Peru), cujo

7 EXAME. Venezuela deve se adaptar para presidir Mercosul, diz Temer. **Exame**, 29 jul. 2016. Disponível em: <https://exame.com/mundo/venezuela-deve-se-adaptar-para-presidir-mercosul-diz-temer/>. Acesso em: 13 set. 2020.

8 NUNES, Aloysio. Venezuela ‘é uma ditadura’, diz Aloysio Nunes. [Entrevista concedida a] Josias de Souza., **UOL**, 11 mar. 2017. Disponível em: <https://josiasdesouza.blogosfera.uol.com.br/2017/03/11/venezuela-e-uma-ditadura-diz-aloyisio-nunes/>. Acesso em: 13 set. 2020.

objetivo é “abordar a crítica situação da Venezuela e explorar formas de contribuir para a restauração da democracia naquele país através de uma saída pacífica e negociada”. No mesmo mês, a Venezuela foi suspensa do Mercosul. A iniciativa se somou à diplomacia de Donald Trump, que aumentou o cerco econômico e, num excesso verbal, aludiu a uma hipotética intervenção militar. A influência da diplomacia dos EUA é grande no grupo.

Petróleo e bloqueio

A Venezuela enfrenta grave crise econômica, motivada pela queda do preço do petróleo⁹ e pelo pesado bloqueio econômico imposto pelos EUA, a partir de 2014, ainda na administração Obama. O país não conseguiu diversificar seu parque produtivo para escapar das armadilhas de uma economia de enclave que vive ao sabor das oscilações de um único produto no mercado mundial.

O câmbio tornou-se extremamente volátil, pela carência de dólares na economia, e praticamente fez evaporar a moeda nacional. Diante das turbulências, a disputa pelo poder se acirrou, e o país vive uma polarização de consequências imprevisíveis.

Tendo realizado quase uma eleição por ano em duas décadas, eliminado o analfabetismo e melhorado todos os indicadores sociais até o início da crise, a Venezuela agora enfrenta queda significativa no padrão de vida de sua população.

Na década passada, ações de Fernando Henrique Cardoso e de Lula foram fundamentais para ajudar a garantir um caminho democrático na região.

Com uma diplomacia que toma partido em disputas internas de outros países, o Brasil pós-golpe passou a se tornar irrelevante nessas negociações, fomentando a discórdia e agindo como país que “fala grosso com a Bolívia e fino com os Estados Unidos”, como uma vez definiu Chico Buarque.

Diplomacia sem resultados

Mesmo se comparado à gestão de Michel Temer, surgida após o golpe de 2016, o governo Bolsonaro mostra-se muito mais agressivo em relação ao vizinho, ao adotar uma rota de virtual rompimento de relações com Caracas.

9 ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. US Energy Information Administration. **What drives crude oil prices: Spot Prices.** 2021. Disponível em: https://www.eia.gov/finance/markets/crudeoil/spot_prices.php. Acesso em: 13 set. 2020.

Ainda no início do governo, o vice-presidente Hamilton Mourão – ex-adido militar na embaixada brasileira na Venezuela –, em entrevista à revista *Piauí*, declarou: “Se tivessem matado o Chávez ali [durante o golpe de abril de 2002], teriam resolvido o problema. Depois eles iriam se matar entre eles, mas aquilo arrumaria o país”¹⁰. Mourão chegou a participar como representante oficial do Brasil na reunião do Grupo de Lima, em abril de 2019. Além de classificar o governo Maduro como ilegal e ilegítimo, o vice insinuou claramente uma intervenção externa no país: “Devemos reconhecer que a Venezuela não conseguirá sozinha livrar-se da opressão do regime chavista”¹¹.

O general estava em linha com seu superior. Logo após sua posse, Jair Bolsonaro declarou, em 23 de janeiro, durante o Fórum Econômico Mundial, em Davos:

O Brasil, via Itamaraty, acabou de emitir uma nota reconhecendo Juan Guaidó como presidente da Venezuela. E o Brasil, juntamente com os demais países do Grupo de Lima, que estão reconhecendo um a um este fato, daremos todo o apoio político necessário para que este processo siga seu destino¹².

Guaidó, como se sabe, havia se autoproclamado presidente da Venezuela dias antes.

A escalada continuou. Em visita oficial a Donald Trump, em 19 de março, o brasileiro declarou que “O Brasil está a postos” para levar a liberdade e a democracia para a Venezuela¹³. Mais adiante, em 30 de abril, diante das claras ameaças de invasão do país por parte dos EUA, Bolsonaro publicou o seguinte tuíte:

A situação da Venezuela preocupa a todos. Qualquer hipótese será decidida EXCLUSIVAMENTE [sic] pelo Presidente da República, ouvindo o Conselho de Defesa Nacional. O Governo segue unido, juntamente com outras nações, na busca da melhor solução que restabeleça a democracia naquele país¹⁴.

10 VICTOR, Fábio. O vice a cavalo. *Revista Piauí*, dez. 2018. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/o-vice-cavalo/>. Acesso em: 13 set. 2020.

11 A íntegra do discurso do vice-presidente está aqui: MOURÃO, Hamilton. Vice-Presidência da República. **Discurso do Vice-Presidente da República na Reunião do Grupo de Lima, na Colômbia**. Lima, 21 abr. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/conheca-a-vice-presidencia/discursos-pronunciamentos-artigos/discurso-do-vice-presidente-da-republica-na-reuniao-de-grupo-de-lima-na-colombia>. Acesso em: 21 fev. 2021.

12 G1. Brasil reconhece Juan Guaidó como presidente da Venezuela. *G1*, Brasília, 23 jan. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/01/23/brasil-diz-que-reconhece-juan-guaido-como-presidente-da-venezuela.ghtml>. Acesso em: 13 set. 2020.

13 FORTUNA, Deborah. ‘O Brasil está a postos’, diz Bolsonaro sobre questão na Venezuela. *Correio Brasiliense*, 19 mar. 2019. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2019/03/19/interna_politica,743959/o-brasil-esta-a-postos-diz-bolsonaro-sobre-questao-na-venezuela.shtml. Acesso em: 13 set. 2020.

14 BOLSONARO, Jair Messias. **A situação da Venezuela preocupa a todos. Qualquer hipótese será decidida**

Todas as tentativas de interferência brasileira em assuntos internos da Venezuela por parte do Brasil falharam ao longo do primeiro ano do governo Bolsonaro. É algo digno de nota, se levarmos em conta que as duas principais expectativas do governo Donald Trump diante do governo de extrema-direita brasileiro fracassaram: a tentativa de reduzir a presença econômica chinesa no continente e a derrubada de Nicolás Maduro. Com uma economia em crise desde 2015, e com uma política econômica que aprofunda o mergulho recessivo, o Brasil não conta sequer com forças armadas treinadas e aparelhadas para uma aventura belicista na vizinhança. À diplomacia brasileira tem sobrado o papel de fazer coro acrítico à agressividade da Casa Branca na região.

Referências Bibliográficos

BARROS, Pedro Silva; PADULA, Rafael. A integração de infraestrutura entre Brasil e Venezuela: a IIRSA e o eixo Amazônia-Orinoco. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS. 3., 2011, São Paulo. **Anais eletrônicos do 3. Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais**. São Paulo: ABRI, 2011. Disponível em: http://www.abri.org.br/anais/3_Encontro_Nacional_ABRI/Integracao_Regional/IR%2018_Pedro%20Silva%20Barros%20e%20Raphael%20A%20INTEGRA+%E7+%E2O%20DE%20INFRAESTRUTURA%20ENTRE%20BRASIL%20E%20VENEZUELA%20A%20IIRS.pdf. Acesso 13 set. 2020.

BOLSONARO, Jair Messias. **A situação da Venezuela preocupa a todos. Qualquer hipótese será decidida EXCLUSIVAMENTE pelo Presidente da República, ouvindo o Conselho de Defesa Nacional. O Governo segue unido, juntamente com outras nações, na busca da melhor solução que restabeleça a democracia naquele país**. Brasília, 30 abr. 2019. Twitter: @jairbolsonaro. Disponível em: <https://twitter.com/jairbolsonaro/status/1123332067092324359>. Acesso em: 21 fev. 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. **Estatísticas de Comércio Exterior**. 2021. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/comex-vis/frame-pais?pais=arg>. Acesso em: 23 jun. 2019.

BRASIL. **Tratado de Cooperação Amazônica**. Brasília, 18 out. 1978. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atualizacao-tematica/sci/normas-e-legislacao/tratados/convencoes-meio-ambiente/tratado-de-cooperacao-amazonica.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2021.

EXCLUSIVAMENTE [sic] pelo Presidente da República, ouvindo o Conselho de Defesa Nacional. O Governo segue unido, juntamente com outras nações, na busca da melhor solução que restabeleça a democracia naquele país. Brasília, 30 abr. 2019. Twitter: @jairbolsonaro. Disponível em: <https://twitter.com/jairbolsonaro/status/1123332067092324359>. Acesso em: 21 fev. 2021.

ESTADO DE SÃO PAULO. Apesar de críticas, Maluf defende Venezuela no Mercosul. **O Estado de S. Paulo**, 13 nov. 2007. Disponível em: <https://bit.ly/2Y5xMqV>. Acesso em: 19 nov. 2019.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. US Energy Information Administration. **What drives crude oil prices: Spot Prices**. 2021. Disponível em: https://www.eia.gov/finance/markets/crudeoil/spot_prices.php. Acesso em: 13 set. 2020.

EXAME. Venezuela deve se adaptar para presidir Mercosul, diz Temer. **Exame**, 29 jul. 2016. Disponível em: <https://exame.com/mundo/venezuela-deve-se-adaptar-para-presidir-mercosul-diz-temer/>. Acesso em: 13 set. 2020.

FORTUNA, Deborah. ‘O Brasil está a postos’, diz Bolsonaro sobre questão na Venezuela. **Correio Brasiliense**, 19 mar. 2019. Disponível em: https://www.correiobrasiliense.com.br/app/noticia/politica/2019/03/19/interna_politica,743959/o-brasil-esta-a-postos-diz-bolsonaro-sobre-questao-na-venezuela.shtml. Acesso em: 13 set. 2020.

G1. Brasil reconhece Juan Guaidó como presidente da Venezuela. **G1**, Brasília, 23 jan. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/01/23/brasil-diz-que-reconhece-juan-guaido-como-presidente-da-venezuela.ghtml>. Acesso em: 13 set. 2020.

G1. FIESP exige conclusão de acordo para adesão da Venezuela no Mercosul. **G1**, São Paulo, 05 dez. 2007. Disponível em: <https://glo.bo/2U0Nh4o>. Acesso em: 21 fev. 2021.

MARINGONI, Gilberto, **A Venezuela que se inventa**. Poder, petróleo e intriga nos tempos de Chávez. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.

MOURÃO, Hamilton. Vice-Presidência da República. **Discurso do Vice-Presidente da República na Reunião do Grupo de Lima, na Colômbia**. Lima, 21 abr. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/conheca-a-vice-presidencia/discursos-pronunciamentos-artigos/discurso-do-vice-presidente-da-republica-na-reuniao-de-grupo-de-lima-na-colombia>. Acesso em: 21 fev. 2021.

NUNES, Aloysio. Venezuela ‘é uma ditadura’, diz Aloysio Nunes. [Entrevista concedida a] Josias de Souza., **UOL**, 11 mar. 2017. Disponível em: <https://josiasdesouza.blogosfera.uol.com.br/2017/03/11/venezuela-e-uma-ditadura-diz-aloysio-nunes/>. Acesso em: 13 set. 2020.

VICTOR, Fábio. O vice a cavalo. **Revista Piauí**, dez. 2018. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/o-vice-cavalo/>. Acesso em: 13 set. 2020.

ÁFRICA

12. O REALINHAMENTO BRASILEIRO E O FIM DA ÁFRICA ESTRATÉGICA

*Flávio Thales Ribeiro Francisco
Giovanna Bonato Matrone
Isabela Costa Campos
Vitor Hugo dos Santos*

Neste capítulo, analisaremos as mudanças da política externa brasileira para o continente africano que ocorreram entre os governos de Luiz Inácio Lula da Silva e de Jair Bolsonaro. No entanto, antes de tratar das relações contemporâneas do Brasil com os países africanos, faremos uma incursão histórica com o objetivo de demonstrar as dimensões políticas, econômicas e culturais, possibilitando a compreensão de aspectos específicos dessa relação. O Brasil se aproximou e se distanciou do continente em diferentes momentos na história, respondendo a movimentos nas agendas mais amplas da política externa. O governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, com a liderança do chanceler Celso Amorim, posicionou as nações africanas de maneira estratégica na agenda brasileira para o Sul global, porém esse lugar de destaque não foi preservado nas presidências posteriores. Aqui daremos destaque ao auge estratégico e o rebaixamento da agenda africana, que se consolida com a ascensão de Jair Bolsonaro.

A eleição de Jair Bolsonaro causou grande apreensão entre políticos, acadêmicos e ativistas. Havia uma grande preocupação entre especialistas das relações entre Brasil e África, que, seguindo os comentários do presidente e de Ernesto Araújo, atual chanceler, faziam projeções nada positivas sobre o futuro de uma parceria que foi estratégica durante governo Lula. A tendência é a de que haja um refluxo nas relações entre brasileiros e africanos, como no período do presidente Fernando Collor de Mello, que afirmava que para o Brasil era melhor ser “o último entre os primeiros do que o primeiro entre os últimos”, para justificar o alinhamento às grandes potências no início da década de 1990¹. Nesta perspectiva, os esforços construídos para a aproximação com países da África Ocidental, desde a década de 1960, mais uma vez, podem perder espaço na agenda internacional do Brasil.

1 PENHA, Eli Alves. *Brasil-África e geopolítica do atlântico sul*. Salvador: Edufba, 2011.

Declarações de autoridades do governo Bolsonaro, como o comentário do vice-presidente no qual utilizou o termo “mulambada” ao se referir aos países latinos e africanos², revelam uma quebra com a tradição de discursos oficiais que enfatizam uma relação íntima entre africanos e brasileiros, ressaltando a influência das culturas africanas no país desde o período da escravidão. Ao tratar da importância da África para os brasileiros, as autoridades sempre destacaram uma dimensão identitária que remete a uma longa história de proximidade com os africanos. Nesse sentido, o fato de possuir a maior população negra fora do continente africano foi utilizado como elemento de legitimação da agenda brasileira para as nações africanas. O argumento é o de que os brasileiros compreendem as sociedades africanas porque ainda convivem com os legados culturais do continente em sua própria sociedade, que sobreviveram à escravidão brasileira³.

Apesar do apelo à influência africana, as relações entre Brasil e África em vários momentos foram marcadas pelo afastamento. O fluxo de trocas comerciais e culturais que se deram no Atlântico Sul sofreu um grande retrocesso no final do século XIX. O fim do tráfico negreiro não chegou a botar um ponto final no trânsito de brasileiros e africanos no Atlântico, que continuariam a manter negócios que eram paralelos ao comércio de escravos. No entanto, o distanciamento entre africanos e brasileiros se aprofundou a partir do momento em que os europeus adentraram o continente e oficializaram o colonialismo, que reforçaria a condição de subalternidade dos africanos no sistema internacional. Os brasileiros passariam a ter alguma relação com os povos africanos somente através da mediação das potências europeias.

A possibilidade de aproximação com o continente africano surgiu após a Segunda Guerra Mundial, momento em que os europeus estavam enfraquecidos e os movimentos anticoloniais ganhavam cada vez mais força. Com o processo de descolonização dos povos africanos, o Brasil passou a planejar uma nova agenda para a África, retomando as relações com os países do continente. O passo inicial foi dado com o governo de Jânio Quadros, que tinha, justamente, a intenção de preencher o que se entendia ser um vácuo deixado pelos europeus⁴. Entretanto a projeção do Brasil sobre o continente africano ainda encontrava limitações no colonialismo. Os brasileiros não

2 MAIA, Gustavo. Vice de Bolsonaro, Mourão chama países emergentes de “mulambada”. **UOL**, São Paulo, 17 set. 2018. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/eleicoes/2018/noticias/2018/09/17/mourao-vice-de-bolsonaro-chama-aliados-do-brasil-de-mulambada.htm>. Acesso em: 21 fev 2021.

3 SANTOS, Jocélio Teles dos. **O poder da cultura e a cultura no poder: a disputa simbólica da herança negra no Brasil**. Salvador: Edufba, 2005.

4 Ibidem.

apoiaram sanções contra o regime do Apartheid na África do Sul, se afastaram dos movimentos revolucionários na Argélia e evitaram desafiar os portugueses ao não reconhecerem os movimentos de independência angolanos.

Apesar das limitações do governo Jânio Quadros, a PEI (Política Externa Independente) deu os primeiros passos para a criação de uma estrutura para abertura de diálogo com as nações africanas. Para viabilizar a agenda africanista, o Ministério das Relações Exteriores criou uma divisão específica para tratar de assuntos relativos ao continente. Os diplomatas brasileiros que haviam atuado em ações na África a partir da Organização das Nações Unidas foram convocados para encaminhar a criação de embaixadas em Acra (Gana), Lagos (Nigéria), Nairóbi (Quênia) e Dacar (Senegal). Para romper com os anos de ignorância sobre as questões que envolviam os povos africanos, foi articulada uma rede de pesquisadores a partir da fundação do Instituto Brasileiros de Assuntos Afro-Asiáticos (IBEAA), suprimindo a lacuna por meio da organização de publicações, debates e monitoramento dos eventos políticos no continente⁵.

Já no contexto de ditadura militar, sob o comando de Castelo Branco, seriam empreendidas as primeiras iniciativas do governo brasileiro para impulsionar o comércio com os africanos, que tinha uma participação de apenas 2% nas exportações e 1% nas importações, totalizando cerca de 30 milhões de dólares nas relações comerciais. Em 1965, o Itamaraty organizou uma missão para o continente africano que contaria com a participação da Confederação Nacional das Indústrias, a Federação das Indústrias de São Paulo, a Confederação Nacional do Comércio e o Confederação Rural. O impulso comercial, entretanto, não abriu as portas para a indústria brasileira, restringindo-se à produção agrícola. A grande dificuldade era a de constituição de uma complementariedade entre a economia brasileira e as economias africanas, já que o espaço para os produtos industrializados ainda era monopolizado pelos países europeus.

Foi em meados da década de 1970, com o governo do general Geisel, que o Brasil foi afrouxando os seus compromissos com os portugueses e definitivamente delineou uma agenda para o continente africano. O país substituiu o alinhamento aos Estados Unidos por uma gradativa interação Sul-Sul. Neste período, os brasileiros assinaram uma série de acordos bilaterais, principalmente com os países da África Ocidental que não enfrentavam conflitos internos. A Nigéria, maior produtor de petróleo na região subsaariana, foi o país com o qual o Brasil assinou a maioria das parcerias de cooperação

5 SANTANA, Ivo de. O despertar empresarial brasileiro para o mercado africano nas décadas de 1970 e 1990, *Contexto internacional*, v. 25, n. 1, 2003, pp.139-195.

técnica, procurando contornar problemas energéticos. Durante esse processo de reaproximação com o continente africano, o governo investiu no discurso da democracia racial, reforçando os laços culturais dos brasileiros com os povos africanos.

Essa agenda, entretanto, foi perdendo importância na década de 1980, à medida que a crise econômica se aprofundava. O governo de José Sarney, por exemplo, procurou imprimir uma agenda própria para o continente africano, sem quebrar com as políticas dos governos anteriores. Entretanto, a relação com os países africanos não foi tratada como estratégica; a tendência foi o de adensamento das relações do Brasil com os Estados Unidos e com os países do Cone Sul. Nesse sentido, o país voltou a enfatizar o discurso de laços culturais com o continente e conexões emocionais constituídas em um passado longínquo. Em meio a esse processo, Nigéria e Angola foram selecionadas como atores importantes da África, destacando-se a criação de linhas de crédito para o desenvolvimento da infraestrutura angolana, que contou com a operação da construtora brasileira Odebrecht. As outras iniciativas foram direcionadas para o fortalecimento da identidade entre o Brasil e os países a partir da “Comunidade dos Países de Língua Portuguesa”⁶.

A década de 1990 e a era Lula

Na história ainda mais recente, é possível perceber claramente alterações de intensidade entre as relações Brasil-África quando comparamos as duas gestões mais duradouras: a de Fernando Henrique Cardoso e a de Luiz Inácio Lula da Silva. No contexto dos anos 90 do governo FHC, firmou-se um período de liberalização, relegando ao Itamaraty as funções técnicas e um seletivismo de seus parceiros estratégicos. Naquele contexto, as relações com o continente africano perderam espaço na agenda brasileira, com o fechamento de embaixadas e diminuição dos recursos transacionados. Apesar disso, os países de língua portuguesa mantiveram-se como ponto estratégico, consolidando a CPLP (Comunidade dos Países de Língua Portuguesa) para a esfera da cooperação técnica com o fechamento de diversos acordos. Uma das expressões que marcaram as relações entre o Brasil e as nações africanas no governo Fernando Henrique foi a afirmação de que o continente “estava à deriva”, não havia muitos motivos para se reforçar os compromissos com o continente.

⁶ Ibidem.

A nossa percepção da África é uma percepção quase imemorial dada a presença negra no Brasil. Não exatamente a África política, é a religião, é a escravidão, é a cor da nossa pele. [...] Outra coisa é a África de hoje. As informações sobre a África são muito escassas no Brasil. Faria apenas duas exceções: Angola, por causa de maiores interesses econômicos de brasileiros lá e pelo fato do MPLA ter sido apoiado pelo Brasil; e a África do Sul, que é fato novo, que se deve também à presença extraordinária de Nelson Mandela. O restante da África é muito pouco falado, há muito pouca informação.⁷

Como é possível perceber, havia a sensação de distanciamento entre brasileiros e africanos, e assim como foi comum em governos anteriores, o discurso de conexão com o continente africano restringiu-se a uma dimensão cultural e afetiva, ignorando as mudanças que ocorreram no continente na década de 1990. A África do Sul, que tinha a sua atuação limitada internacionalmente devido às sanções econômicas e a oposição internacional por conta do regime de apartheid, a partir de 1994, com a eleição de Nelson Mandela, se transformou em centro dinâmico do continente, contribuindo para a taxa de crescimento anual da África de 1% para cerca de 3%, acenando com uma agenda para as grandes potências econômicas. Ou seja, já neste período os países africanos apresentavam oportunidades para uma agenda estratégica, possibilitando ao Brasil o avanço para além das agendas culturais.

Em contraponto às políticas de FHC para a África, há não só uma retomada como um estreitamento das relações durante os dois mandatos do governo Lula, como parte de um projeto mais amplo de ascensão no cenário internacional, com a projeção no Sul Global como estratégia fundamental. Deste modo, a política externa de Lula e seu chanceler, Celso Amorim, alinhou o pragmatismo encontrado no universalismo, ampliando o escopo de influência e de potencial de trocas econômicas, ao caráter político do diálogo Sul-Sul. Somando este cenário ao momento de ascensão e crescimento econômico expressivo do continente africano no século XXI, que se tornou palco para aumento de Investimentos Externos Diretos em um período de inserção na economia internacional, a relação do Brasil com o continente africano passou pela diversificação e ampliação de parceiros, aumentando o volume de trocas de US\$4 bilhões em 2000 para US\$20 bilhões em 2010, um crescimento de 408%.⁸

7 CARDOSO, Fernando Henrique; SOARES, Mário. **O mundo em português: um diálogo**. São Paulo: Paz e Terra, 1998, p.304.

8 MELLO, Patrícia Campos. O recuo do Brasil na África: o desmantelamento da ofensiva do soft power de Lula. In: WESTMANN, Gustavo (org). **Novos olhares sobre a Política Externa Brasileira**. São Paulo: Editora Contexto, 2017.

Foi na esfera política, no entanto, que tal aproximação se mostrou mais forte, através da atuação diplomática – houve a abertura e/ou reativação de 19 embaixadas brasileiras no continente africano, além das 32 viagens realizadas por Lula para 21 países, e as 67 viagens feitas por Celso Amorim a 31 países – e também da cooperação técnica a partir de sua abordagem de parceria horizontal, instrumentalizada pela promoção de compartilhamento e exportação de “tecnologia social”⁹, através da qual combinou-se “o compromisso com uma ordem social e econômica mais justa e solidária, em uma postura dita ‘não indiferente’ às mazelas que afligem os países menos desenvolvidos, com o pragmatismo das coalizões plurilaterais”¹⁰.

Assim, o protagonismo da Cooperação Sul-Sul na agenda da política externa brasileira no período se refletiu na política para o continente africano, sendo que durante o governo Lula, 238 acordos de cooperação técnica foram fechados com 90 países africanos, em comparação aos 36 acordos fechados com FHC com 23 países¹¹, conforme pode-se ver na Tabela 1.

Tabela 1 – Países africanos recipiendários de CT brasileira

Ano	Nº de acordos	Nº de países africanos	Países
1995	2	1	Namíbia
1996	3	3	África do Sul, Angola e Egito
1997	0	0	–
1998	4	3	Cabo Verde, Guiné-Bissau e Moçambique
1999	2	2	Angola e Moçambique
2000	6	4	África do Sul, Angola, Nigéria e São Tomé e Príncipe
2001	12	5	Guiné-Bissau, Moçambique, Namíbia, São Tomé e Príncipe e Tunísia
2002	7	5	Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Senegal e Tunísia
Subtotal FHC	36	23	
2003	36	6	África do Sul, Angola, Burkina Faso, Moçambique, Namíbia e São Tomé e Príncipe
2004	7	4	Cabo Verde, Marrocos, Moçambique e Nigéria
2005	22	14	Angola, Argélia, Benim, Camarões, Etiópia, Gâmbia, Guiné-Bissau, Guiné-Equatorial, Moçambique, Nigéria, Quênia, São Tomé e Príncipe, Senegal e Sudão

9 STUENKEL, Oliver. O Brasil na África: uma ponte sobre o Atlântico? *Política Externa*, v.22, n.3, p. 65-73, 2014.

10 MENDONÇA Jr., Wilson; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A cooperação técnica do Brasil com a África: comparando os governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Lula da Silva (2003-2010). *Rev. bras. polít. int.*, Brasília, v.58, n.1, p.5-22, jun. 2015.

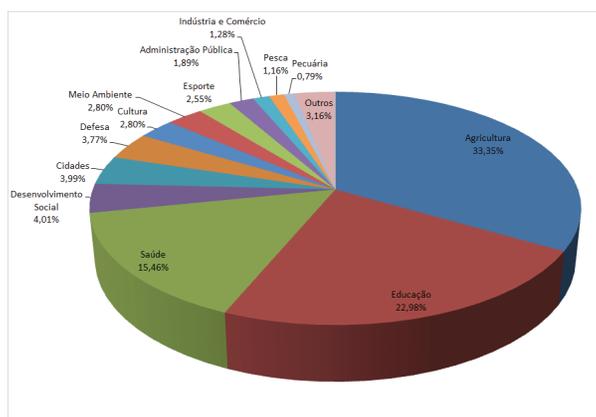
11 Ibidem.

Ano	Nº de acordos	Nº de países africanos	Países
2006	14	9	Angola, Argélia, Benim, Botsuana, Cabo Verde, Gana, Moçambique, Tunísia e Zâmbia
2007	44	11	Angola, Benim, Burkina Faso, Cabo Verde, Camarões, Congo, Gana, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Senegal
2008	42	14	Angola, Argélia, Cabo Verde, Gana, Guiné-Bissau, Marrocos, Moçambique, Quênia, São Tomé e Príncipe, Seicheles, Serra Leoa, Suazilândia, Tanzânia e Congo
2009	24	14	Benim, Burundi, Cabo Verde, Congo, Guiné-Equatorial, Guiné-Bissau, Libéria, Líbia, Maláui, Mali, Moçambique, São Tomé e Príncipe, Senegal e Togo
2010	49	18	Angola, Argélia, Botsuana, Burkina, Camarões, Congo, Guiné-Bissau, Lesoto, Libéria, Mali, Moçambique, Nigéria, Quênia, São Tomé e Príncipe, Tanzânia, Togo, Zâmbia e Zimbábue
Subtotal Lula	238	90	
Total	274	113	

Fonte: MENDONÇA JUNIOR; FARIA, 2015.

Os acordos realizados entre 2003 e 2010 não só cresceram em número e na diversidade dos países com que foram fechados, como também representaram diversificação das áreas abrangidas, com destaque à Saúde, Agricultura e Educação¹². Como pode ser visto através do gráfico por segmento por cooperação brasileira dentro da África da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), de 2000 a 2014¹³.

Gráfico 1 – África por Segmento de Cooperação (2000-2014)



Fonte: ABC. (s.d.). África - Por Segmento de Cooperação (2000-2014).

12 LOPES, Aldenizy Márcia Silva. A Cooperação Sul Sul na visão brasileira. *Revista de Geopolítica*, v.5, p.19-30, jul./dez. 2016.

13 AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. *África - Por Segmento de Cooperação (2000-2014)*. 2021. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/Gestao/AfricaSegmentoCooperacao>. Acesso em: 31 mai. 2019.

De acordo com o próprio site da ABC, a Cooperação Sul-Sul do Brasil focaliza a formação de recursos humanos, notadamente na “formação de formadores”, de modo a garantir a sustentabilidade e a replicação do conhecimento compartilhado (ABC, s.d.). No setor agrícola, destaca-se a atuação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) em parceria com a ABC, na aplicação de projetos que foram bem-sucedidos na região do cerrado, ampliaram o desenvolvimento agrícola e crescimento do setor agropecuário. Como por exemplo, o Cotton 4 + Togo (o desenvolvimento da produtividade de algodão em Benim, Burkina Faso, Chade e Togo), o Desenvolvimento de Inovação Agrícola em Moçambique e o Projeto de Desenvolvimento da Cultura do Arroz no Senegal¹⁴.

Já no âmbito da saúde, até 2011, o Brasil tinha assinado 53 atos bilaterais com 22 países da África. A atuação brasileira foi notória em projetos na luta contra HIV/AIDS, malária e anemia falciforme. Dentro deste ramo, a Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ) assume um importante papel de liderança em pesquisas farmacêuticas com diferentes instituições e centros de pesquisas africanos, como no caso de sua parceria com o governo de Moçambique visando a produção de planta farmacêutica responsável para a produção de medicamentos genéricos para o tratamento de HIV/AIDS e outras doenças, podendo ter a possibilidade de disponibilizar esses medicamentos para países vizinhos¹⁵. No campo da formação profissional e educação, a atuação brasileira se mostrou presente através da instalação de centros de formação profissional em parceria com o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) em Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe e o fortalecimento de projetos como o Programa de Estudantes-Convênio de Graduação (PEC-G) e Programa de Estudantes-Convênio de Pós-Graduação (PEC-PG)¹⁶. A experiência brasileira em programas de proteção social também tem atraído a atenção e sendo utilizada em aplicações de programas sociais em nações como Angola, Quênia e Senegal¹⁷.

Apesar do intercâmbio comercial com a África ter continuado significativamente menor se comparado com outras regiões como Ásia e União Europeia, e sendo pouco expressivo considerando que se trata de um continente que cresce mais que a média global, houve uma intensificação

14 WORLD BANK/IPEA. **Bridging the Atlantic**. Brazil and Sub-Saharan Africa: South-South Partnering for Growth. Brasília: World Bank/IPEA, 2011. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_pontesobreoatlanticoing.pdf. Acesso em: 31 mai. 2019.

15 Ibidem.

16 Ibidem.

17 Ibidem.

da atenção dada à região (exemplificada pelo desmembramento do Departamento da África e do Oriente Médio do MRE). As relações Brasil-África eram essenciais para o país, que construía o seu capital político a partir da articulação com forças emergentes do sistema internacional, para fazer pressão sobre o conselho de segurança da ONU, demandando a incorporação de novos membros permanentes, e através da liderança nas negociações na esfera da Organização Mundial do Comércio (OMC). Nessa trajetória, a África do Sul se transformaria em um importante aliado na articulação do IBAS e, posteriormente, no processo de consolidação do BRICS.

No plano simbólico, o discurso que há anos se sustentava na ideia de que o Brasil era um aliado natural dos africanos por constituir historicamente uma democracia racial, foi substituído pela representação de uma sociedade que afirmava o seu engajamento com o combate ao racismo e reconhecia a sua dívida histórica com os povos africanos devido ao fomento do tráfico negreiro. As políticas de ações afirmativas, que ganharam impulso com assinatura de compromissos antirracistas na Conferência de Durban em 2001, foram incorporadas a um pacote amplo de políticas públicas que foi utilizado para demonstrar aos parceiros do continente africano a expertise que os brasileiros poderiam oferecer no combate à fome e na luta contra as desigualdades sociais¹⁸. No ano de 2010, a Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB) foi criada para reforçar o compromisso dos brasileiros com os parceiros africanos.

África no governo de Jair Bolsonaro

Na manhã do dia 2 de janeiro de 2019, o chanceler angolano Manoel Domingos Augusto, foi a primeira autoridade internacional recebida pelo ministro Ernesto Araújo¹⁹. Esta visita foi importante para aqueles interessados na agenda Brasil-África e que alimentavam algum tipo de expectativa de que o governo Bolsonaro manteria boas relações com Angola e com as demais nações da África. No entanto, sem uma manifestação contundente do atual governo em relação ao continente africano, mesmo após seis meses de gestão, é possível inferir que a visão da África como um parceiro estratégico possa estar em xeque.

18 GALA, Irene Vida. **Política externa como ação afirmativa**: projeto e ação do governo Lula na África 2003-2006. Santo André: Editora UFABC, 2019.

19 MENDES, Silvano. Declarações racistas de Bolsonaro e desinteresse econômico afastam líderes africanos do Brasil. **Rádio França Internacional**, 4 jan. 2019. Disponível em: <http://br.rfi.fr/brasil/20190104-posse-de-bolsonaro-anuncia-incertezas-sobre-relacoes-entre-brasil-e-africa-0>. Acesso em: 21 fev. 2021.

De acordo com o especialista angolano Amaral Lala, “Bolsonaro, durante a campanha, emitiu mensagens que geraram dúvidas entre um conjunto de países, sobretudo os africanos”. Lala observou que, durante as eleições, o presidente eleito havia feito comentários considerados racistas, em uma nação com uma expressiva população afrodescendente, o que causou uma má repercussão no continente africano²⁰, refletindo na reduzida presença de representantes africanos em sua cerimônia de posse, no qual contou com dois chefes de Estados (o premiê de Marrocos e o presidente do Cabo Verde) e dois chanceleres (o de Guiné e o de Angola)²¹.

O governo Bolsonaro parece percorrer um caminho contrário, abandonando os esforços multilaterais construídos anteriormente, para se alinhar aos Estados Unidos. A dedicação em cumprir um papel de protagonista entre os BRICS diminuiu drasticamente já no período de presidência de Michel Temer, esfriando relações no âmbito Sul-Sul e desmobilizando os esforços do Brasil no continente africano. A atuação do Brasil durante o governo Lula, em discursos da oposição, foi considerada um impulso ideológico que comprometia uma tradição pragmática das relações exteriores. Em um pronunciamento oficial sobre a relação Brasil-África, Aloysio Nunes, Ministro das Relações Exteriores do governo Temer, anunciou a retomada do que considerara normalidade com novas estratégias para fomentar um comércio sem ideologia com os africanos²².

O governo Bolsonaro, a partir da perspectiva do chanceler Ernesto Araújo, também reforçou essa visão de que a agenda estratégica para o continente africano tinha um grande componente ideológico. O curso natural da política externa seria o alinhamento aos Estados Unidos e o distanciamento de uma agenda Sul-Sul dos tempos do presidente Luíz Inácio Lula da Silva. Em discurso pronunciado no Dia da África, Araújo, de maneira protocolar, celebrou a cultura africana e também anunciou medidas para incrementar o comércio com os países africanos, sem, no entanto, fazer menção a um projeto amplo capaz de mobilizar os principais atores do continente²³.

Araújo ainda destacou a participação do setor privado para o desenvolvimento de projetos de cooperação. Esta é uma questão problemática

20 Ibidem.

21 FOLHA DE SÃO PAULO. Posse de Bolsonaro terá 12 chefes de Estado e de governo. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 27 dez. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/12/posse-de-bolsonaro-tera-12-chefes-de-estado-e-de-governo.shtml>. Acesso em: 21 fev. 2021.

22 NUNES, Aloysio. Brasil e África: um compromisso permanente. **Folha de São Paulo**, 10 set. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opinia/2018/09/brasil-e-africa-um-compromisso-permanente.shtml>. Acesso em: 21 fev. 2021.

23 ARAÚJO, Ernesto. Ministro das Relações Exteriores. **Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Ernesto Araújo, na Conferência “A Cooperação Entre O Brasil E A África”, por ocasião**

da cooperação Sul-Sul, já que é difícil definir os limites entre cooperação técnica, investimentos e financiamentos, que se dão em benefício das empresas brasileiras, como no caso do setor alimentício, em que grande parte dos programas de cooperação técnica, o alimento como *commodity* explorado pelo agronegócio se sobressai às ações que têm como premissa o alimento como direito básico. Dada a proximidade do governo Bolsonaro com os setores do agronegócio e o desprezo às pautas de defesa do meio ambiente, é provável que o tipo de cooperação que se mantenha existente seja essa em prol das exportações do setor privado, passando por cima de princípios de segurança alimentar originários do programa Fome Zero²⁴.

Tanto no discurso de Araújo, quanto no realizado pela representação brasileira na Segunda Conferência de Alto Nível das Nações Unidas sobre Cooperação Sul-Sul (PABA +40), há referências à cooperação humanitária do Brasil para as regiões afetadas pelo ciclone Idal, em especial Moçambique, com uma suposta “colaboração ampla e intensa para superar a devastação”. Cabe colocar que nessa operação humanitária, coordenada pela ABC, que se estendeu até o dia 7 de maio, a ajuda brasileira limitou-se ao envio de 40 efetivos da Força Nacional de Segurança Pública e do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais à Moçambique e a doação de 100 mil euros (através de fundo solidário a ser criado no âmbito da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa). O Ministério da Saúde doou 6 “kits” de medicamentos e insumos básicos de saúde, capazes de prover assistência emergencial para 9 mil pessoas, por até um mês. E uma segunda missão de 29 integrantes até 7 de junho.

Até agora, o grande evento da relação entre o Brasil e o Continente africano foi o envio de oficiais do exército para a República Democrática do Congo. A Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUSCO), liderada pelo general brasileiro Elias Martins Filho desde abril de 2018, tem como objetivo a proteção de civis e a estabilização do país. No momento em que ameaças se revelaram na floresta tropical do Congo, os oficiais brasileiros foram recrutados para treinar tropas envolvidas na missão, já que têm uma larga experiência nas áreas fronteiriças da Amazônia. O Brasil conta com a participação de militares em outras missões no continente: UNMISS (Sudão do Sul), MINURSO (Saara Ocidental), MINUSCA (República Centro-Africana) e UNAMID (Darfur). A iniciativa, contudo, é

da celebração do Dia da África. Brasília, 27 abr. 2019. Disponível em: <https://funag.gov.br/imagens/2020/NovaPoliticaExterna/NovaPoliticaExterna17/09.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2021.

24 MUÑOZ, Enara Echart. A cooperação Sul Sul do Brasil com a África. **Caderno CRH**, Salvador, v.29, .76, p.9-12, jan./abr., 2016.

um legado de governos anteriores, que apostaram nas missões de paz como estratégia de conquista de uma cadeira no Conselho de Segurança da ONU.

Por outro lado, mesmo que seja claro entre os africanos o recuo dos brasileiros, há a expectativa de que seja possível atrair investimentos da maior economia da América do Sul. Um primeiro passo para a retomada do dinamismo nas relações Brasil-África seria o impulso da agricultura dos países africanos a partir do modelo de agronegócio brasileiro, em um cenário favorecido por reformas políticas, como no caso de Angola, e a descoberta de gás em Moçambique. Os moçambicanos, por exemplo, pretendem deslocar geograficamente populações, o que implica na criação de uma infraestrutura para a produção agrícola. O investimento brasileiro poderia reverter a tendência de queda nas relações comerciais com os países da África que se dá desde 2011, com um declínio de cerca de 33% na taxa de exportação. As autoridades dos países africanos argumentam que uma nova janela de oportunidades se abre para os brasileiros, com lacunas abertas pelo Brexit através da reorganização da agenda dos britânicos no continente e pela concentração dos chineses nas disputas com os norte-americanos.

Desde a década de 1990, os países do continente africano têm passado por transformações políticas que desconstruíram as representações de nações comandadas por figuras personalistas e autoritárias. Países como Nigéria e África do Sul, duas das maiores forças econômicas do continente, demonstraram avanços institucionais que garantem o princípio de governança. Outros países, como a Etiópia, iniciaram um processo de industrialização impulsionado por investimentos asiáticos, que possibilitaram o avanço de indicadores²⁵. Além dos investimentos chineses, é possível identificar o avanço do Japão e Israel. Os japoneses que, por cerca de trinta anos financiaram os programas de ajuda humanitária no continente, passaram a olhar para os africanos de maneira estratégica, anunciando um investimento de cerca de US\$20 bilhões. A intenção é a de estabelecer compromissos de longo prazo, que teriam como primeiro passo o investimento em infraestrutura, como a construção de uma usina geotérmica no Quênia²⁶.

Ainda que as autoridades brasileiras tenham diminuído comentários sobre a importância de uma “aliança ocidental” contra o “globalismo”, manifestando uma postura mais pragmática, sobretudo com relação aos chineses, não há ainda sinais de que haverá mudanças na agenda brasileira

25 ALENCASTRO, Mathias. Na África, o Brasil já era. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 30 set. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/mathias-alencastro/2019/09/na-africa-o-brasil-ja-era.shtml>. Acesso em: 21 fev. 2021.

26 SALAUDEEN, Aisha. Japan takes on China with a planned 20 billion investment in Africa. **CNN**, Hong Kong, 30 ago. 2019. Disponível em: <https://edition.cnn.com/2019/08/30/africa/japan-to-invest-billions-in-africa-intl/>

para o continente africano, que voltará a ocupar um lugar periférico nas pretensões brasileiras. Apesar das manifestações racistas do presidente Jair Bolsonaro e do vice-presidente Mourão, Ernesto Araújo tem sido mais cauteloso em suas declarações, reforçando a importância histórica e cultural da África para os brasileiros.

Distanciamento pragmático

A tendência é a de que o atual governo siga, de maneira protocolar, com compromissos bilaterais selados anteriormente, distanciando-se de qualquer iniciativa estratégica para a África. O presidente Jair Bolsonaro frequentemente tem feito, como já mencionado anteriormente, comentários de conteúdo racista e já se pronunciou contra a política de ações afirmativas no Brasil. Ernesto Araújo, entretanto, reforça o discurso de que o continente africano ainda é um espaço estratégico e que os laços históricos devem ser preservados a partir de uma agenda mais pragmática e sem uma dimensão ideológica atribuída aos governos do Partido dos Trabalhadores (PT).

O fato é que a política externa para os países do continente não utilizará a representação do Brasil como uma nação promotora de políticas antirracistas, já que o presidente refutou a existência racismo no país. A dimensão identitária da relação Brasil-África provavelmente não será explorada pelo atual governo, nem celebrando o tradicional discurso da democracia racial e, muito menos, difundindo a imagem do país enquanto uma nação engajada em torno de uma luta antirracista. O governo de Bolsonaro demonstra um certo distanciamento dos africanos, mas encaminhará as iniciativas de governos anteriores, mantendo a interlocução pragmática com os chefes de Estados e os atores da iniciativa privada envolvidos nas relações Brasil-África.

Referências Bibliográficas

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **África - Por Segmento de Cooperação (2000-2014)**. 2021. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/Gestao/AfricaSegmentoCooperacao>. Acesso em: 31 mai. 2019.

ALENCASTRO, Mathias. Na África, o Brasil já era. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 30 set. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/mathias-alencastro/2019/09/na-africa-o-brasil-ja-era.shtml>. Acesso em: 21 fev. 2021.

ARAÚJO, Ernesto. Ministro das Relações Exteriores. **Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Ernesto Araújo, na Conferência “A Cooperação Entre O Brasil E A África”, por ocasião da celebração do Dia da África.** Brasília, 27 abr. 2019. Disponível em: <https://funag.gov.br/images/2020/NovaPoliticaExterna/NovaPoliticaExterna17/09.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2021.

CARDOSO, Fernando Henrique; SOARES, Mário. **O mundo em português: um diálogo.** São Paulo: Paz e Terra, 1998.

FOLHA DE SÃO PAULO. Posse de Bolsonaro terá 12 chefes de Estado e de governo. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 27 dez. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/12/posse-de-bolsonaro-tera-12-chefes-de-estado-e-de-governo.shtml>. Acesso em: 21 fev. 2021.

GALA, Irene Vida. **Política externa como ação afirmativa: projeto e ação do governo Lula na África 2003-2006.** Santo André: Editora UFABC, 2019.

LOPES, Aldenizy Márcia Silva. A Cooperação Sul Sul na visão brasileira. **Revista de Geopolítica**, v.5, p.19-30, jul./dez. 2016.

MAIA, Gustavo. Vice de Bolsonaro, Mourão chama países emergentes de “mulambada”. **UOL**, São Paulo, 17 set. 2018. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/eleicoes/2018/noticias/2018/09/17/mourao-vice-de-bolsonaro-chama-aliados-do-brasil-de-mulambada.htm>. Acesso em: 21 fev. 2021.

MELLO, Patrícia Campos. O recuo do Brasil na África: o dismantelamento da ofensiva do soft power de Lula. In WESTMANN, Gustavo (org.). **Novos olhares sobre a Política Externa Brasileira.** São Paulo: Editora Contexto, 2017.

MENDES, Silvano. Declarações racistas de Bolsonaro e desinteresse econômico afastam líderes africanos do Brasil. **Rádio França Internacional**, 4 jan. 2019. Disponível em: <http://br.rfi.fr/brasil/20190104-posse-de-bolsonaro-anuncia-incertezas-sobre-relacoes-entre-brasil-e-africa-0>. Acesso em: 21 fev. 2021.

MENDONCA Jr., Wilson; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A cooperação técnica do Brasil com a África: comparando os governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Lula da Silva (2003-2010). **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v.58, n.1, p.5-22, jun. 2015.

MUÑOZ, Enara Echart. A cooperação Sul Sul do Brasil com a África. Caderno CRH, Salvador, v.29, .76, p.9-12, jan./abr., 2016.

NUNES, Aloysio. Brasil e África: um compromisso permanente. **Folha de São Paulo**, 10 set. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2018/09/brasil-e-africa-um-compromisso-permanente.shtml>. Acesso em: 21 fev. 2021.

PENHA, Eli Alves. **Brasil-África e geopolítica do atlântico sul**. Salvador: Edufba, 2011.

SALAUDEEN, Aisha. Japan takes on China with a planned 20 billion investment in Africa. **CNN**, Hong Kong, 30 ago. 2019. Disponível em: <https://edition.cnn.com/2019/08/30/africa/japan-to-invest-billions-in-africa-intl/index.html>. Acesso em: 21 fev. 2021.

SANTANA, Ivo de. O despertar empresarial brasileiro para o mercado africano nas décadas de 1970 e 1990, **Contexto internacional**, v. 25, n. 1, 2003.

SANTOS, Jocélio Teles dos. **O poder da cultura e a cultura no poder**: a disputa simbólica da herança negra no Brasil. Salvador: Edufba, 2005.

STUENKEL, Oliver. O Brasil na África: uma ponte sobre o Atlântico? **Política Externa**, v.22, n.3, p. 65-73, 2014.

WORLD BANK; IPEA. **Bridging the Atlantic**. Brazil and Sub-Saharan Africa: South-South Partnering for Growth. Brasília: World Bank/IPEA, 2011. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_pontesobreatlanticoing.pdf. Acesso em: 31 mai. 2019.

ORIENTE MÉDIO

13. UMA NOVA PRIORIDADE NA POLÍTICA EXTERNA PARA O ORIENTE MÉDIO: ISRAEL

*Giorgio Romano Schutte
Beatriz Pidone Costa
Matheus Corrêa João
Victor Dalla Pola*

No final do mês de dezembro de 2018, às vésperas do ano novo brasileiro e dias antes da posse de Jair Bolsonaro, o primeiro-ministro israelense, Benjamin Netanyahu, desembarcou no Brasil. Foi o primeiro chefe de governo de seu país na história a visitar o Brasil, além de ter sido primeiro líder internacional com quem se reuniu o então presidente eleito. A visita ocorreu entre os dias 28 de dezembro e 1 de janeiro. No dia da posse, houve uma conversa reservada e uma condecoração à Netanyahu com a Ordem Nacional do Cruzeiro do Sul, a mais alta condecoração brasileira atribuída a cidadãos estrangeiros. No dia seguinte à eleição de Jair Bolsonaro, Onyx Lorenzoni já havia anunciado uma visita presidencial a Israel em março de 2019 como uma das prioridades do novo presidente. A visita ocorreu, de fato, às vésperas das eleições israelenses de 9 de abril, para as quais Netanyahu se candidatou novamente, em busca de seu quinto mandato¹. Bolsonaro e sua comitiva chegaram a Israel em 31 de março, permanecendo até 2 abril. O presidente da República brasileiro foi recebido com cerimônias de honra pelo próprio primeiro-ministro israelense no aeroporto, situação muito incomum de ocorrer entre chefes de Estado. Como entender essa “paixão” recíproca?

Esse capítulo pretende responder essa pergunta ao analisar a atuação do governo Bolsonaro para o Oriente Médio com ênfase na prioridade estabelecida com Israel. Para isso, é preciso levar em consideração cinco fatores. Primeiro, o padrão histórico de relacionamento que projetava o Brasil como um autor neutro, em defesa do princípio de dois Estados (Israel e Palestina) e das demais resoluções correlatas da ONU a respeito. Ao mesmo tempo, sobretudo a partir da década de 1970, o Brasil vinha de forma gradual aumentando seu

¹ Netanyahu, líder do partido da direita conservadora Likud, assumiu em 31 de março de 2009 e conseguiu formar maiorias sob a sua liderança desde então. Sob pressão da justiça por acusações de fraude, corrupção e abuso de poder, convocou, no final de 2018, novas eleições para fortalecer sua posição.

envolvimento econômico-comercial com a região e, muito em função disso, também político-diplomático. A aproximação com o mundo árabe não vinha se dando, porém, em detrimento das relações com Israel. O segundo fator são os interesses econômicos de grupos que fazem parte da base de apoio do governo brasileiro, em particular o agronegócio. O terceiro é a política do governo Donald Trump no contexto da opção declarada de Bolsonaro por um alinhamento incondicional aos EUA. O quarto, a orientação política radical de direita de Netanyahu, aliado aos partidos religiosos. Finalmente, o quinto é a influência do fator religioso interno, em particular das igrejas neopentecostais, base de apoio importante do bolsonarismo. Neste caso, a política externa se abriu para a sociedade, não exatamente como política pública, mas como fator de coesão da base eleitoral.

Relação histórica do Brasil com Israel

O diplomata Oswaldo Aranha presidiu as primeiras sessões ordinárias da Assembleia Geral (1947 e 1948) das Nações Unidas (AGNU), na qualidade de chefe da delegação brasileira, quando estava em pauta a questão da Palestina e a votação da proposta de uma divisão em dois Estados, concedendo a Jerusalém status de cidade internacional². A ligação histórica da figura de Aranha com a resolução da questão não era, porém, fruto de uma diplomacia ativa por parte do Brasil, mas se deu pelas circunstâncias da posição na qual ele esteve³. O Brasil foi um dos primeiros países a reconhecer o Estado de Israel, em fevereiro 1949, mas se absteve na votação da Resolução 273/1949, que admitiu aquele país como membro da ONU, em resposta à anexação de fato de Jerusalém Ocidental, considerada um desrespeito ao status neutro da cidade, o que havia provocado protestos do Vaticano. Em todas as demais votações ao longo dos anos, o Brasil votou com a maioria na AGNU e no Conselho de Segurança. Nesse período, Brasil e Israel assinaram um total de quatro acordos e três convênios sobre um conjunto de assuntos que iriam voltar a ser objeto de análise nos períodos seguintes: facilitação de comércio; cooperação nas ciências (bolsas) e artes; projetos de desenvolvimento do nordeste brasileiro com assessoria israelense à Sudene e cooperação técnica para elaborar um projeto de irrigação no Piauí. Contudo, até o governo Geisel (1974-1978), a relação Brasil-Israel era marcada pela diplomacia de baixo perfil⁴.

2 A linguagem utilizada foi “Corpus separatum”. Já em dezembro 1949, primeiro-ministro de Israel Ben-Gurion declarou Jerusalém ocidental parte orgânica e inseparável do Estado de Israel.

3 Esse protagonismo lhe rendeu nome de uma praça em Jerusalém e de ruas em Tel Aviv e outras cidades no país.

4 FAVERO, Gustavo; PINHEIRO, Lucas F. V. As relações entre o Brasil e a Palestina e o reconhecimento do Estado Palestina no Brasil. **Cadernos de Política Externa**. v.2, n.3, p.65-91, 2016.

Em 1974, o Brasil seguiu o novo clima político na ONU, apoiando a Resolução 3236, por meio da qual a comunidade internacional reconheceu a Organização para a Libertação da Palestina (OLP) como representante legítima do povo palestino e reconheceu seu direito à independência nacional, autodeterminação e soberania. Na ocasião, o chanceler Azeredo da Silveira mencionou explicitamente em seu discurso na AGNU o respeito aos direitos do povo palestino, refletindo as novas orientações da diplomacia do pragmatismo ecumênico e responsável.

Além do alinhamento com o voto dos países em desenvolvimento, o apoio refletia os interesses no petróleo e o potencial da nova demanda dos países produtores árabes para empresas brasileiras no contexto dos impactos do primeiro choque de petróleo (1973). No mesmo ano, o governo recebeu a primeira visita oficial da OLP. Durante a década de 1970, o volume de importações de petróleo no Brasil mais que triplicou, e o Oriente Médio se tornou o maior fornecedor do Brasil. A dependência do petróleo árabe e a necessidade de suprir a demanda interna devido ao projeto desenvolvimentista orientaram a PEB (Política Externa Brasileira) para o Oriente Médio.

Posteriormente, a redemocratização e a escalada de conflitos entre Israel e Palestina inauguraram o período denominado “realismo brasileiro”⁵, que implicava a reafirmação da resolução de dois Estados na Política Externa Brasileira para o Oriente Médio.

Foi somente no contexto dos Acordos de Oslo (1993), que o governo Itamar Franco autorizou, finalmente, em 1993, a abertura da “Delegação Especial da Palestina”, com status diplomático e os devidos privilégios e imunidades. Depois, em seus discursos na ONU, o presidente Fernando Henrique Cardoso (2001) e o chanceler Celso Lafer⁶ (2002) mencionaram explicitamente a defesa da criação do Estado Palestino.

Como resultado, houve, em 2001, a defesa da criação do Estado Palestino por parte de FHC. Durante o período, foi firmado apenas um acordo com o Estado de Israel, em janeiro de 1999, sobre a isenção recíproca de vistos para fins de turismo e negócios.

Durante o governo Lula (2002-2010), não houve uma mudança de conteúdo, mas de forma, quando o Brasil assumiu um protagonismo maior. Houve, em 2004, a abertura da representação do Brasil em Ramallah (Cisjordânia) e, em seu discurso na AGNU, o então presidente reivindicou ampliar o rol de países envolvidos em uma solução para a questão

5 CASARÕES, Guilherme; VIGEVANI, Tullo. O lugar de Israel e da Palestina na política externa brasileira: antissemitismo, voto majoritário ou promotor de paz? *História*, São Paulo, v.33, n.2, p. 150-188, jul./dez. 2014.

6 Lembrando que o embaixador Celso Lafer, além de um intelectual tucano e acadêmico reconhecido da USP, também é uma referência na comunidade judaica de orientação liberal.

palestina⁷. O Brasil estaria credenciado por ser um país onde árabes e judeus conviveriam pacificamente.

O novo ativismo com relação à região se traduziu, no segundo governo Lula (2006-2010), em cinco viagens do chanceler Celso Amorim à Israel/Palestina. Havia todo o cuidado para manter uma boa relação com Israel, que, em 2007, se tornou o primeiro parceiro extrarregional a firmar um Acordo de Livre Comércio com o Mercosul. Vários ministros de Estado israelenses visitaram o Brasil nesse período, com destaque, em 2009, para o ministro das Relações Exteriores e vice-primeiro-ministro, Avigdor Liberman. No mesmo ano, o então presidente Shimon Peres fez uma viagem de cinco dias ao país, passando por Brasília, São Paulo e Rio de Janeiro. Durante e depois dessas visitas, foram assinados seis acordos, dois memorandos de entendimento e um tratado de extradição. Essa política culminou, em março de 2010, na primeira visita de um presidente do Brasil à Israel e Palestina. Em novembro daquele ano – depois das eleições gerais – o Brasil reconheceu formalmente o Estado Palestino nas fronteiras pré-guerra de 1967. Em três meses, com exceção da Colômbia, todos os demais países da América do Sul seguiram o Brasil, mostrando a liderança diplomática do país naquele momento.

Pode-se afirmar que os EUA, nos governos de Bush filho e de Obama, não gostavam, mas respeitavam a posição do Brasil, que era no fundo conciliatória, de neutralidade e de respeito por ambas as partes. Contudo, se pode supor também que o governo Netanyahu começou a enxergar os governos do PT como problemáticos a partir do reconhecimento oficial do Estado Palestino e, talvez, sobretudo, a partir do envolvimento do Brasil com o Irã, considerado inimigo número 1 de Israel⁸.

A postura mais ativa do Brasil continuou, e de certa forma se ampliou, durante o governo Dilma, quando o país fez, em 2012, uma campanha ativa para a aprovação da Resolução 6719, que deu à Autoridade Nacional Palestina (ANP) status de Estado observador da ONU. Além disso, o Itamaraty convocou o embaixador brasileiro em Israel, em protesto contra bombardeios na Faixa de Gaza em 2014⁹. O governo também ampliou de forma significativa a cooperação brasileira com a Palestina, na assistência à ANP e à agência para

7 “O tema do Oriente Médio sempre foi tratado com exclusividade, além dos diretamente envolvidos, pelas grandes potências. Até hoje não chegaram a uma solução” (AMORIM, Celso. **Teerã, Ramalá e Doha**. Memórias da política externa ativa e altiva. São Paulo: Benvirá, 2015).

8 Em novembro 2009, o presidente do Irã Mahmoud Ahmadinejad foi recebido pelo presidente Lula, que, em maio 2010, visitou o Irã para, junto com o presidente de Turquia, negociar o polêmico acordo nuclear.

9 Ocasão em que o porta-voz do Ministério das Relações Exteriores de Israel chamou o Brasil de “anão diplomático”. E o então deputado federal Jair Bolsonaro (PP-RJ) protocolou na embaixada de Israel nota de apoio às ações militares na faixa de Gaza, qualificando o protesto do governo do Brasil como “destrambelhado, inoportuno, hipócrita e covarde”.

os refugiados palestinos da ONU (UNRWA). As relações azedaram de vez, quando o governo Dilma caiu na provocação do primeiro-ministro Benjamin Netanyahu, que, em procedimento pouco diplomático (tuíte), tinha indicado, em agosto de 2015, como novo embaixador no Brasil, Dani Dayan, uma figura polêmica pelo seu envolvimento direto nas construções de assentamentos nos territórios ocupados – considerados ilegais pela comunidade internacional¹⁰.

Durante meses, o governo Dilma tentou de forma diplomática convencer Israel a indicar outro nome, quando esse incidente se transformou em um conflito diplomático aberto, e o governo Netanyahu esperou a consolidação do governo Temer para, em janeiro 2017, indicar um novo embaixador. Essa queda de braço provocou mobilização pró-Israel por parte das comunidades evangélicas e judaicas no Brasil. Em maio de 2016, durante viagem a Tel Aviv, o então deputado federal Jair Bolsonaro e seus três filhos visitaram Dani Dayan para declarar sua solidariedade¹¹. Objetivamente, havia interesse por parte do governo Netanyahu para evitar a volta de um governo de centro-esquerda e apoiar a eleição de um governo declaradamente pró-Israel.

Após o polêmico processo de impeachment, Michel Temer – filho de imigrantes libaneses – assumiu a presidência do Brasil em um governo considerado de transição e oposição à linha política do PT. A orientação da Política Externa de Temer para o Oriente Médio tinha como objetivo apagar as tensões com Israel deixadas pelo governo Dilma Rousseff. Como fruto dessa reaproximação, houve a assinatura de dois acordos, um na área da previdência social e outro a respeito de proteção de informações classificadas.

Identificação do Bolsonaro com Israel

Em 2018, as referências e bandeiras israelenses utilizadas pelos apoiadores de Jair Bolsonaro durante e depois da campanha eleitoral chamaram a atenção por ser algo inédito na história política do Brasil. Uma análise das declarações do atual presidente mostra que Israel sempre é apresentado como um país ideal, tanto cultural quanto política e economicamente, legitimando, inclusive, várias posições de Bolsonaro, como nos casos de porte de armas, das críticas à ONU e do apoio aos EUA. Além disso, a nação semita é apresentada como exemplo para agricultura, tecnologia¹² e área militar.

10 Pelo protocolo diplomático, quando um governo nomeia um embaixador, ele envia o seu nome para o governo anfitrião e pede sua permissão - no jargão diplomático, usa-se a palavra francesa “agrément” para definir este processo.

11 FOLHAPOLÍTICA. Bolsonaro pediu desculpas a embaixador de Israel por atitude absurda de Dilma [maio/2016]. **FolhaPolítica**, 23 dez. 2018. Disponível em: <https://www.folhapolitica.org/2018/12/bolsonaro-pediu-desculpas-embaixador-de.html>. Acesso em: 21 fev. 2021.

12 Durante sua viagem para Israel, em 2016, declarou em vídeo que “Um futuro vale do Silício teríamos aqui com a participação física, material e intelectual desse povo que orgulha a todos do mundo, o povo de Israel”.

Durante a longa pré-campanha, desde 2016, os filhos de Bolsonaro, sobretudo Carlos e Eduardo, usaram as redes sociais para criar solidariedade com Israel, “vítima do terrorismo islâmico e vítima da ONU”, e alertando para a “esquerda antissemita que detesta Israel”. A identificação com Israel continuou depois das eleições. O embaixador israelense, Yossi Shelly, teve duas reuniões com Bolsonaro logo no início de novembro. O presidente eleito escolheu o jornal “Israel Hayom”, de perfil nacionalista e conservador, para dar sua primeira entrevista exclusiva a um órgão internacional de imprensa. Nela, reiterou que pretende mudar a embaixada do Brasil de Tel Aviv para Jerusalém, com o argumento trumpista: “Se vocês decidem qual é sua capital, nós temos de segui-los”. Afirmou ainda que objetiva fechar a embaixada da Palestina em Brasília, e que Israel poderia contar, durante seu mandato, com o voto do Brasil na ONU. O entusiasmo é recíproco, como não poderia deixar de ser: em janeiro de 2019, o embaixador Yossi Shelley expressou: “O nome de Oswaldo Aranha foi significativa para a criação do Estado de Israel. Agora, Jair Bolsonaro é um segundo Oswaldo Aranha, porque ele faz uma coisa incrível: mudar a história”¹³.

Ligação evangélica

Um fator novo na Política Externa Brasileira, que se manifesta em particular no caso de Israel, está ligado à força política que as igrejas neopentecostais adquiriram no governo¹⁴.

Embora continue se dizendo católico, Bolsonaro foi batizado em maio de 2016, no Rio Jordão, em Israel, pelo Pastor Everaldo – líder do Partido Social Cristão (PSC)¹⁵, dentro do ritual evangélico. Já a primeira dama, Michelle Bolsonaro, é evangélica praticante. Na ocasião da mencionada inédita visita de Netanyahu ao Brasil, ele se encontrou também com líderes evangélicos como Silas Malafaia e Marcelo Crivella, afirmando que Israel não tinha melhores amigos no mundo que a comunidade evangélica.

De fato, é pouco conhecida pelo público não evangélico a centralidade que Israel ocupa em muitas das igrejas e cultos evangélicos, com potencial de misturar facilmente a questão puramente religiosa com a questão política. Nas igrejas evangélicas, principalmente nas pentecostais e neopentecostais, os

13 AGÊNCIA BRASIL. “Bolsonaro é o segundo Oswaldo Aranha”, afirma embaixador de Israel. **Valor Econômico**, Brasília, 05 jan. 2019. Disponível em: <https://www.valor.com.br/politica/6050235/bolsonaro-e-o-segundo-oswaldo-aranha-afirma-embaixador-de-israel>. Acesso em: 21 fev. 2021.

14 ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Miséria da Diplomacia: A Destruição Da Inteligência no Itamaraty**. Brasília: Clube de Autores, 2019, p.90.

15 Na época Bolsonaro era deputado federal pelo PSC.

símbolos judaicos e alusões a rituais são muito comuns, com bispos fazendo cultos usando vestes tradicionais judaicas (kipá, talit). O fortalecimento de Israel é visto por grande parte das lideranças evangélicas brasileiras, ligadas à teologia do dispensacionalismo, como pré-condição para realização da profecia bíblica do retorno de Jesus Cristo. Trata-se de um “sionismo evangélico”: haveria uma posição baseada nas profecias bíblicas que dizem que esse povo é o povo eleito de Deus, e que Jerusalém é a terra do povo de Deus e que, portanto, precisa ser defendida sempre contra os inimigos¹⁶.

O templo da Igreja Universal do Reino de Deus no bairro do Brás, em São Paulo, é um exemplo vivo dessa identificação: segundo o bispo Edir Macedo, o projeto arquitetônico seguiu à risca as referências bíblicas do primeiro templo erguido no passado pelo rei Salomão. Suas paredes e piso teriam sido construídos com pedras trazidas de Israel. Macedo ainda diz que a megaconstrução pretende “proporcionar aos cristãos a oportunidade de estar em um pedaço de Israel no Brasil”.

Bolsonaro explorou, durante os mais de dois anos em que preparou sua candidatura, de forma inédita até então, a questão religiosa de forma ideológica na luta contra a esquerda, em um projeto de direita que apoia o governo de Netanyahu. O voto evangélico é importante para ele. De acordo com dados do último censo do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) referentes a 2010, há cerca de 42,3 milhões de evangélicos no país, ou seja, 22,2% da população brasileira. É razoável supor que essa percentagem tenha aumentado de lá para cá. E, dados do Instituto DataFolha e do Ibope referentes às eleições de 2018 mostraram que 67% dos votos válidos dos evangélicos foram para Bolsonaro. Outro indicador do renovado interesse por Israel é o expressivo aumento do turismo para Israel, que registrou entre 2017 e 2019 um aumento de 22,1%, atingindo o recorde de quase 70 mil visitantes em 2019. E, em dezembro de 2018, o grupo LATAM Airlines inaugurou uma rota direta entre os dois países (São Paulo-Tel Aviv).

Observa-se o trabalho intenso do Embaixador de Israel no Brasil, Yossi Shelley, que está empenhado em fortalecer essa ligação triangular governo Bolsonaro-igrejas evangélicas-Israel. Exemplo desse esforço foi a presença marcante do diplomata, ao lado do próprio Bolsonaro, na Marcha com Jesus em São Paulo, em junho.

Isso tudo demonstra uma inédita ligação entre a política eleitoral, a mobilização da base política e a política externa brasileira.

¹⁶ A figura do rei Davi tem uma importância enorme nisso, porque foi ele que escolheu, há três mil anos, Jerusalém como capital de Israel, estabelecendo seus limites, nos quais hoje o movimento mais conservador e fundamentalista em Israel pretende estabelecer os assentamentos.

Alinhamento com as políticas dos EUA

Outro fator de peso para compreender a política do governo Bolsonaro para o Oriente Médio é a relação carnal que se pretende estabelecer com os EUA, em particular com o governo Trump. O alinhamento automático que é anunciado pelo próprio presidente e pelo ministro de Relações Exteriores ganhou um significado profundo, sugerindo uma inserção natural do Brasil no mundo ocidental judaico-cristão. Uma das áreas nas quais o governo Trump alterou a política externa do governo Obama foi justamente no Oriente Médio.

Em medida carregada de simbolismo e provocação, o governo Trump, no início de dezembro de 2017, decidiu transferir a embaixada estadunidense de Tel Aviv para Jerusalém, cumprindo sua promessa de campanha¹⁷. Com isso, deu as costas à comunidade internacional, que se manifestou por meio de várias resoluções das Nações Unidas para que o estatuto final de Jerusalém – cuja parte oriental é reivindicada pelos palestinos como a capital de seu futuro Estado – só possa ser resolvido depois de um acordo de paz definitivo entre as duas partes. Israel, porém, acabou declarando Jerusalém capital do Estado de Israel mediante aprovação de uma lei específica, em julho de 1980.

A cerimônia de abertura da embaixada provisória dos Estados Unidos, instalada junto ao consulado-geral, ocorreu em 14 de maio de 2018, coincidindo com o 70º aniversário do Estado de Israel. Há de se lembrar, porém, que no caso dos EUA, o Congresso havia aprovado por ampla maioria bipartidária, já em 1995, a “Jerusalem Embassy Act”, pedindo para o Executivo a transferência. Esse voto foi reafirmado em meados de 2017. Nos EUA, os evangélicos são o maior grupo religioso. Além disso, o país possui um forte e organizado lobby judeu. Finalmente, o vice-presidente, Mike Spence, é um político ativista evangélico. Nesse caso, a decisão expressa um interesse (geo)político de reforçar a aliança histórica dos EUA com Israel e mobilizar apoio político interno da comunidade evangélica e judaica. A mensagem política do governo Trump para o mundo árabe foi que a questão palestina somente será resolvida sob os termos de Israel ou não será.

Apesar das expectativas de Israel e dos próprios EUA em relação aos demais 157 países que mantêm relações diplomáticas com o Estado israelense, somente a Guatemala, do presidente evangélico Jimmy Morales, e o Paraguai, seguiram o exemplo dos EUA. Entretanto, não obstante a forte pressão dos EUA, o Paraguai voltou atrás e fechou sua representação em Jerusalém logo

¹⁷ Trump visitou Jerusalém em maio 2017, ocasião na qual ele frustrou as expectativas ao não anunciar a transferência ainda

após a posse de Mario Abdo Benites, em agosto de 2018. No Brasil, o assunto entrou em pauta como reflexo direto das discussões nos EUA, quando, a partir de 2017, o Grupo Parlamentar de Amizade Brasil-Israel, a maior parte também da bancada evangélica, começou a pressionar pela transferência da embaixada brasileira de Tel-Aviv para Jerusalém.

Então, se tornou promessa de campanha de Jair Bolsonaro, anunciada por ele e seus filhos nas redes sociais, apesar de violar resoluções do Conselho de Segurança da ONU, mudar a embaixada brasileira em Israel para Jerusalém. Após eleito, ele reiterou a proposta várias vezes, mas começou a se expressar de forma mais cautelosa e ambígua, diante das fortes preocupações de vários aliados, em particular o agronegócio e os militares. O vice-presidente Hamilton Mourão entrou já em dezembro no jogo, recebendo uma delegação da Câmara de Comércio Árabe-Brasileira que expressava sua preocupação. A Liga Árabe, composta por 22 países-membros, se pronunciou contra a transferência da embaixada brasileira. Dois episódios foram correlacionados às promessas do novo presidente: o cancelamento da visita do então ministro de Relações Exteriores, Aloysio Nunes, ao Egito, em novembro 2018, e a decisão da Arábia Saudita de descredenciar cinco dos trinta frigoríficos dos quais importava frango brasileiro, em janeiro de 2019. A mudança teria de fato implicações negativas para os interesses comerciais nacionais e para as negociações do processo de paz no Oriente Médio.

Ao final, o que ficou foi o anúncio da instalação de um escritório em Jerusalém para a promoção do comércio, investimento, tecnologia e inovação, a ser coordenado pelo Ministério das Relações Exteriores, mas sem a representação diplomática. O recuo do governo foi explicado pela dificuldade de fazer a alteração em curto tempo. Houve uma insistência em sugerir que a proposta não foi abandonada. O porta-voz da presidência, Otávio Rêgo Barros, disse: “Claro que não se pode definir a transferência da embaixada do Brasil em Israel de Tel Aviv para Jerusalém em tão pouco tempo. Olhe quantos meses demorou para os Estados Unidos”. Já Eduardo Bolsonaro publicou: “Vale lembrar que os EUA aprovaram nos anos 90 durante presidência de Bill Clinton essa mudança de embaixada, mas só após nove meses de governo Trump ela foi concluída. Estamos no rumo certo”¹⁸.

Várias manifestações de apreensão foram feitas por representantes árabes em relação à nova postura brasileira e a dimensão que esta poderia alcançar

18 BOLSONARO, Eduardo. (Eduardo Bolsonaro). **É o 1º passo para a mudança definitiva da embaixada. Vale lembrar que os EUA aprovaram nos anos 90 durante presidência de Bill Clinton essa mudança de embaixada, mas só após 9 mesmo de governo Trump ela foi concluída. Estamos nos rumo certo.** Brasília, 31 mar. 2019. Facebook: bolsonaro.enb. Disponível em: <https://www.facebook.com/bolsonaro.enb/photos/a.232804790245486/1110365542489402/>. Acesso em: 21 fev. 2021.

após o anúncio da abertura do escritório em Jerusalém. A Autoridade Palestina convocou seu embaixador no Brasil para consultas. Para os Palestinos, a abertura do escritório econômico e a visita ao Muro, no marco da agenda oficial em Israel, mencionada anteriormente, constituem uma violação da legalidade internacional sobre Jerusalém¹⁹.

De outro lado, ao retornar ao Brasil, o chanceler Ernesto Araújo foi cobrado por 40 deputados da bancada evangélica pela transferência da embaixada brasileira em Israel. É provável que também Netanyahu, na época em campanha eleitoral, tenha se frustrado com a mudança de posicionamento por parte do Brasil em relação à capital israelense. Inclusive, porque havia a expectativa de que isso pudesse liderar a mesma postura em outros países latino-americanos, principalmente os da América do Sul. Apesar disso, as entidades israelenses no Brasil se mostraram alegres com os passos dados pelo governo de Bolsonaro durante a visita a Israel. A Confederação Israelita do Brasil (CONIB) vê “com bons olhos” a instalação do escritório. A CONIB se aliou ao discurso do governo Bolsonaro. Nas palavras de seu presidente, a diplomacia brasileira, principalmente na época de Celso Amorim, teria ficado sequestrada pelo tema dos direitos dos palestinos.

A busca de concretizar a nova parceria com Israel

O uso de tecnologia israelense relacionada ao aproveitamento eficiente de água esteve muito presente no discurso de Bolsonaro durante o período eleitoral, visando conquistar eleitores do Nordeste brasileiro. Israel se encontra em uma das regiões mais secas do mundo, e 50% da água consumida pelo país provêm de fontes não convencionais. Não é à toa que esse assunto apareceu na viagem do ministro Marcos Pontes (Ciência e Tecnologia) a Israel logo no início de janeiro de 2019. Além de facilidades de dessalinização e de reuso de água, ele visitou projetos nas áreas cibernética e aeroespacial. Ao voltar de viagem, o ministro confirmou a parceria com a empresa israelense Watergen²⁰, que doou 11 equipamentos para a produção de água potável utilizando

19 BAEZA, Lourdes. Em gesto inédito, Bolsonaro visita o Muro das Lamentações com Netanyahu. **El País**, Jerusalém, 01 abr. 2019. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/04/01/internacional/1554141781_125242.html. Acesso em: 21 fev. 2021.

20 CONIB. Marcos Pontes confirma parceria com grande empresa israelense de água. **CONIB**, 4 fev. 2019. Disponível em: <http://www.conib.org.br/marcos-pontes-confirma-parceria-com-grande-empresa-israelense-de-agua/>. Acesso em: 21 fev. 2021. A família dona da empresa é ligada a Netanyahu que não perde oportunidade de fazer lobby para a empresa, que também é dona de uma emissora (REBELLO, Aiuri. Ministro divulga marca de Israel que faz água do ar, mas Brasil tem empresa. **UOL**, São Paulo, 06 fev. 2019. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2019/02/06/ministro-divulga-tecnologia-de-israel-que-faz-agua-do-ar-mas-brasil-ja-tem.htm>. Acesso em: 21 fev. 2021).

umidade do ar, que serão instalados em escolas, hospitais e comunidades. Porém, os ganhos com tal viagem foram contestados no Brasil.

Agora, durante o governo Lula, havia sido criado o Programa Água Doce (PAD) para dessalinizar água no Nordeste, coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente em parceria com instituições federais, estaduais, municipais e da sociedade civil. Esse programa foi ignorado pelo governo Bolsonaro. Além disso, a tecnologia de obter água através da umidade do ar já existe no Brasil desde 2010. A empresa nacional Wateair, localizada no interior de São Paulo, oferece equipamentos do tipo por custo similar, e nunca foi procurada pelo governo federal.

A viagem do próprio presidente Bolsonaro para Israel, em março, foi marcada por aspectos religiosos e militares; pela ausência de qualquer contato como a Palestina e por excesso de declarações político-ideológicas. De acordo com falas de Netanyahu, a comitiva de Bolsonaro foi a “maior delegação brasileira que chegou a Israel vinda do Brasil”²¹. Esta foi composta por 40 convidados, cujos nomes não foram divulgados²², além de quatro ministros.

Como pode ser observado no Quadro 1, houve a assinatura de quatro acordos sobre os temas de: Ciência e Tecnologia, Defesa e Segurança Pública, Aviação e Saúde.

No âmbito de defesa, o ministro General Augusto Heleno e seu homólogo ainda assinaram o Memorando de Entendimento sobre Cooperação na Área de Segurança Cibernética, que não abrange a cooperação na área propriamente militar²³.

A viagem presidencial tentou ressaltar o interesse econômico com vários encontros empresariais envolvendo Apex e Senai. A maioria dos empresários que estava na comitiva são integrantes da Câmara Brasil-Israel de Comércio²⁴,

21 BOLSONARO em Israel: “Juntas, nossas nações podem alcançar grandes feitos”. UOL, 31 mar. 2019. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2019/03/31/jair-bolsonaro-chega-a-israel-para-encontro-com-netanyahu.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em: 21 fev. 2021.

22 Dias antes da viagem, em 18 de março, Jayme Blay, presidente da Câmara Brasil Israel de Comércio e Indústria participou do encontro com o vice-presidente da República Hamilton Mourão, realizado na residência de Fernando Lottenberg, presidente da Conib. Esse encontro foi aproveitado para dar detalhes sobre os eventos empresariais que ocorreriam em Israel. Ver: CONIB promove encontro da comunidade com Hamilton Mourão. CONIB, 19 mar. 2019. Disponível em: <http://www.conib.org.br/conib-promove-encontro-da-comunidade-com-hamilton-mourao/>. Acesso em: 21 fev. 2021.; JAYME Blay participa de encontro com o vice-presidente da República Hamilton Mourão. CAMBICI, 21 mar. 2019. Disponível em: <http://www.cambici.org.br/jayme-blay-participa-de-encontro-com-o-vice-presidente-da-republica-hamilton-mourao/>. Acesso em: 21 fev. 2021.

23 BRASIL. Gabinete de Segurança Institucional. **Cooperação entre Brasil e Israel em Cibersegurança**. Brasília, 01 abr. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/gsi/pt-br/assuntos/noticias/2019/cooperacao-entre-brasil-e-israel-em-ciberseguranca>. Acesso em: 21 fev. 2021.

24 LEANDRO. Bolsonaro levará comitiva de 40 grandes empresários a Israel. **Coluna Esplanada**, Brasília, 29 mar. 2019. Disponível em: <https://www.colunaesplanada.com.br/bolsonaro-levara-comitiva-de-40-grandes-empresarios-a-israel/>. Acesso em: 21 fev. 2021.

com destaque para Meyer Joseph Nigri, dono da Tecnisa. Um dos temas mais destacados foi a segurança cibernética. Foi negociada uma parceria entre a ELTA System (subsidiária da Israel Aerospace Industries) e o Senai, visando estabelecer uma academia de defesa cibernética no Brasil, para desenvolver capacidades de pesquisa e desenvolvimento, com soluções de segurança adaptadas às necessidades do mercado brasileiro.

Quadro 1 - Acordos Brasil–Israel assinados pelo governo Bolsonaro em 2019

Acordo para Cooperação em Ciência e Tecnologia	31/03/2019	Jair Bolsonaro	Pesquisas científicas e tecnológicas conjuntas, fornecimento de equipamentos para pesquisa; incentivo da participação em workshops, conferências, seminários e simpósios, além da organização em conjunto de programas científicos.
Acordo de Cooperação na área de Defesa	31/03/2019	Jair Bolsonaro	Criação de mecanismos legais para iniciativas militares conjuntas, fornecimento recíproco de <i>know how</i> , auxílio na negociação de licenças, <i>royalties</i> e informações técnicas.
Acordo de Cooperação em Segurança Pública, Prevenção e Combate ao Crime Organizado	31/03/2019	Jair Bolsonaro	Intercâmbio de informações, cooperação entre os países nas áreas de segurança pública nacional e combate ao crime organizado transnacional.
Acordo sobre Serviços Aéreos	31/03/2019	Jair Bolsonaro	O acordo permite que as empresas aéreas designadas pelas partes possam sobrevoar o território, embarcar e desembarcar tráfego internacional de passageiros.

Fonte: Itamaraty (s/d)

Também foi apresentado para investidores israelenses um potencial estimado de R\$ 1,4 trilhão para investimentos no setor de petróleo, gás natural e biocombustíveis no Brasil até 2027. Nessa área, apareceu novamente a vontade política de avançar na cooperação, quando o ministro Bento Albuquerque (Minas e Energia) declarou a possibilidade de a Petrobras participar em duas licitações para a exploração de gás natural e óleo em Israel. Isso iria, inclusive, contra a toda política do próprio governo, de a Petrobras vender suas operações internacionais como parte do programa de desinvestimento, para encolher a estatal. Outra área que se tenta explorar é a pesca. O secretário da Pesca, Jorge Seif, realizou visitas técnicas acompanhado

de cinco empresários brasileiros²⁵, com representação da Associação Brasileira de Piscicultura (PeixeBR). Foi anunciada uma cooperação entre a PeixeBR e suas contrapartes em Israel para projetos nas regiões semiáridas do Brasil, utilizando tecnologia de baixo custo e alta produtividade.

Por último, chama a atenção as referências à Amazônia. A Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA) participou da comitiva²⁶. Houve interesse por parte de Israel em explorar as possibilidades de atuar na área de biotecnologia na Amazônia e na Zona Franca de Manaus²⁷. Além disso, foi declarado que o MindCET, centro israelense de inovação e desenvolvimento em tecnologia educacional, vai colaborar com uma empresa tecnológica em Manaus na área de startups em educação na cidade.

O valor simbólico que o governo Bolsonaro dá à relação com Israel ficou evidente quando da oferta de Netanyahu, prontamente atendida por Bolsonaro, para enviar uma missão de apoio para o resgate das vítimas do rompimento de uma barragem de mineração em Brumadinho (MG). A utilidade da missão israelense, composta por 136 pessoas, foi objeto de polêmica²⁸, mas considerada, em nota da Presidência, um “inestimável serviço ao Brasil”. Um mesmo gesto simbólico acompanhando de muita retórica ocorreu com o apoio de Israel para o controle das queimadas na Amazônia alguns meses depois. Ao final, houve somente a participação de 11 especialistas em combate de incêndios, e Israel desistiu do anunciado envio de 200 a 300 toneladas de retardantes de fogo.

25 BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Secretário de Aquicultura e Pesca viaja a Israel na comitiva do presidente Bolsonaro**, Brasília, 29 mar. 2019. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/noticias/secretario-de-aquicultura-e-pesca-viaja-a-israel-na-comitiva-do-presidente-bolsonaro>. Acesso em: 21 fev. 2021. Em outra publicação no site do governo, é mencionado a participação de nove empresários de pesca e aquicultura. Ver: BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Durante viagem a Israel, secretário da Pesca obtém cooperação da PeixeBR, que integra comitiva**, Brasília, 02 abr. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/durante-viagem-a-israel-secretario-da-pesca-fecha-acordo-com-a-peixebr-que-integra-comitiva-brasileira>. Acesso em: 21 fev. 2021

26 BRASIL. Ministério da Economia. SUFRAMA. Weizmann Institute recebe visita da SUFRAMA, Brasília, 03 abr. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/suframa/pt-br/publicacoes/noticias/wiezmman-institute-recebe-visita-da-suframa-1>. Acesso em: 21 fev. 2021.

27 BRASIL. Ministério da Economia. SUFRAMA. **Comitiva de empresários israelenses visita Zona Franca de Manaus em junho**, Brasília, 04 abr. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/suframa/pt-br/publicacoes/noticias/comitiva-de-empresarios-israelenses-visita-zona-franca-de-manaus-em-junho>. Acesso em: 21 fev. 2021.; BRASIL. Ministério da Economia. SUFRAMA. **Biodiversidade amazônica é destaque em Israel**, Brasília, 02 abr. 2019. Disponível em <https://www.gov.br/suframa/pt-br/publicacoes/noticias/biodiversidade-amazonica-e-destaque-em-israel>. Acesso em: 21 fev. 2021.; BRASIL. Ministério da Economia. SUFRAMA. **Cooperação técnica com Israel pode contribuir com atividades na ZFM**, Brasília, 22 mar. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/suframa/pt-br/publicacoes/noticias/cooperacao-tecnica-com-israel-pode-contribuir-com-atividades-na-zfm>. Acesso em: 21 fev. 2021.

28 O tenente-coronel Eduardo Ângelo, comandante das operações de resgate, afirmou ao portal UOL, em 28 de janeiro, que os equipamentos israelenses trazidos a Brumadinho “não são efetivos para esse tipo de desastre”. Havia ainda uma questão relacionada à legalidade de um presidente aceitar tropas estrangeiras no território brasileiro sem aval do Congresso Nacional.

Interesse do governo Netanyahu

O interesse de Israel, e particularmente do governo Netanyahu, está ligado sobretudo à oportunidade no campo político-ideológico. Os interesses econômicos-comerciais já vinham sendo explorados e não é nessa área que o governo Bolsonaro fará uma grande diferença.

Já o Brasil, abrindo mão da sua postura equilibrada com relação ao conflito entre Israel e os palestinos, confere uma enorme vitória política para Israel e uma derrota para a causa palestina. Assim, os encontros empresariais ou para cooperação técnica não eram a novidade da visita do Bolsonaro. A novidade mesmo foi o presidente visitar a Basílica do Santo Sepulcro e o Muro das Lamentações, marcando mais um gesto inédito ao ser acompanhado por Netanyahu, politizando a visita. Ambos os locais sagrados se encontram no centro histórico de Jerusalém Oriental, região ocupada por Israel desde 1967 e local onde os palestinos reivindicam sua capital. Dessa forma, tanto devido a questões religiosas como políticas, lideranças estrangeiras não incluem o itinerário na sua agenda oficial, muito menos na presença do primeiro-ministro israelense, para não configurar um gesto de apoio às aspirações israelenses de incorporar ao Estado judeu territórios ocupados. Hanan Ashrawi, integrante do Comitê Executivo da organização para a Libertação da Palestina (OLP), julgou “totalmente inaceitável” a visita à Jerusalém Oriental como parte da agenda oficial, por ser território ocupado²⁹.

Observa-se que a nova amizade com o Brasil não é só um triunfo israelense na arena internacional, mas foi utilizada por Netanyahu também para fortalecer sua imagem interna na véspera das eleições. Durante a visita presidencial brasileira, ocorreu uma interação via Twitter de Bolsonaro e Netanyahu com o jogador brasileiro Neymar e com o campeão mundial de surfe Gabriel Medina. Tratou-se de uma tentativa dos presidentes brasileiro e israelense em angariar o apoio popular, interagindo com dois dos atletas brasileiros mais conhecidos do mundo.

A realidade dos pesos comerciais

Uma grande preocupação por parte de setores no governo e aliados fora dele em relação a essa nova postura brasileira é comercial. Dados do Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio referente a 2018 mostraram que

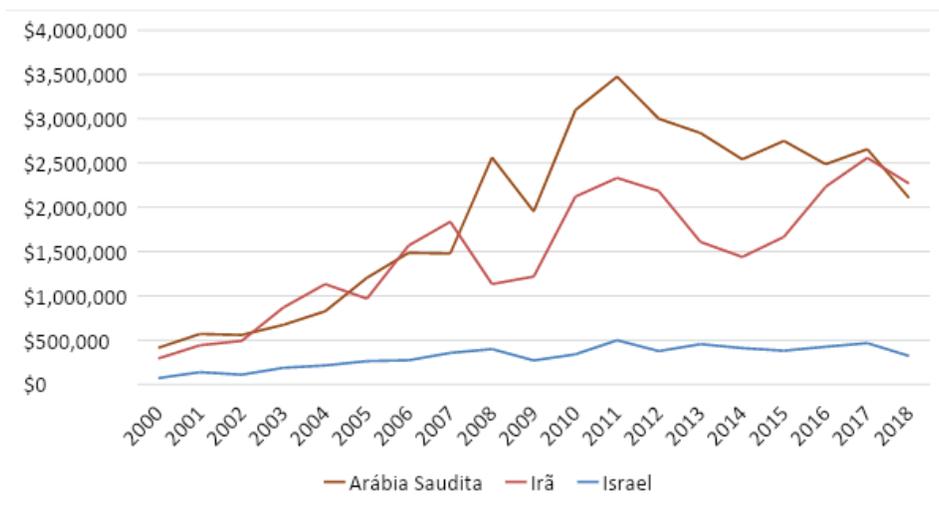
29 DEUTSCHE WELLE. OLP critica inclusão de Jerusalém Oriental em viagem de Bolsonaro a Israel. **Deutsche Welle**, 30 mar. 2019. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/olp-critica-inclus%C3%A3o-de-jerusal%C3%A9m-oriental-em-viagem-de-bolsonaro-a-israel/a-48128383>. Acesso em: 21 fev. 2021.

o Brasil exportou somente US\$ 321 milhões para Israel, ficando com um déficit de quase US\$ 850 milhões³⁰. O Acordo Mercosul-Israel negociado e ratificado no governo Lula não deixa muita margem para redução de barreiras. Há objetivamente pouco espaço para ampliar esse comércio de forma significativa, por isso a ênfase dada à promissora cooperação técnica.

De outro lado, o Brasil se transformou no maior exportador do mundo de carne halal, aquela na qual o abate do animal segue rituais sagrados islâmicos. Com isso, tem uma presença forte nos mercados árabes. Esse produto responde por cerca de 20% das exportações de carne do país, e a expectativa é que esse mercado cresça ainda mais. Só para a Arábia Saudita foram exportados mais de US\$ 2 bilhões em 2018. Os interesses envolvidos no comércio com os países árabes se mobilizaram como contrapeso a um excesso de protagonismo pró-Israel.

O gráfico abaixo faz uma comparação entre a trajetória de comércio entre Israel, Arábia Saudita e Irã, e mostra o dilema de uma política excessivamente alinhada e limitada à Israel.

Gráfico 1 – Exportações brasileiros para Arábia Saudita, Irã e Israel entre 2000 e 2018 (em milhões de US\$)



Fonte: MDIC (s/d).

Menções de boicote aos produtos brasileiros e de uma possível substituição destes por produtos indianos geram preocupações em setores internos brasileiros voltados para mercados árabes. Desde o início do governo, e

³⁰ A pauta de importação era composta, sobretudo por cloreto de potássio (25%), agrotóxicos (19%) e fertilizantes (8,5%).

sobretudo logo depois da viagem presidencial, foram feitas várias articulações com os países árabes, lideradas pela ministra da Agricultura, Tereza Cristina, e o vice-presidente, Hamilton Mourão. Do outro lado, a própria União das Câmaras Árabes e o embaixador palestino, Ibrahim Albezen, se articularam para tentar influenciar a posição brasileira.

Há, porém, uma área na qual era mais fácil mudar de posição: as votações da ONU no intuito de corrigir um suposto viés contrário a Israel que teria havido na política externa brasileira. Em março de 2019, mesmo mês da visita presidencial a Israel, o Brasil se manifestou no Conselho de Direitos Humanos. Uma das resoluções rejeitadas de forma inédita pelo país pedia justiça diante de violações e crimes por parte de Israel em conflitos registrados em 2018 nos territórios ocupados (Resolução 13/2019). O Brasil também votou contra uma resolução que condena Israel por violações aos direitos humanos em sua ocupação das Colinas de Golã (Resolução 21/2019) e se absteve no que se refere à expansão dos assentamentos israelenses em terras ocupadas (Resolução 24/2019). Lembrando que desde sua fundação, em 2006, 29 resoluções contra Israel foram colocadas em votação no Conselho de Direitos Humanos da ONU. Os diferentes governos do Brasil votaram a favor de todas elas, condenando a violação do Direito Internacional por parte do Estado de Israel. Ao explicar o voto, a embaixadora do Brasil, outrora chefe de gabinete do Ministro Celso Amorim, insistiu que o governo apoia a ideia de uma solução com dois estados na questão palestina e “lamentou” a ampliação dos assentamentos israelenses. Ainda assim, a diplomata explicou que iria se abster com o argumento de reduzir o número de textos em consideração. Esta resolução em particular foi aprovada com 32 votos a favor, inclusive os de Argentina e Chile. Observa-se, portanto, que o Brasil não somente rompeu com sua posição tradicional, compartilhada por governos de vários matizes políticos, mas se isolou também da posição de outros países latino-americanos, inclusive aqueles que tinham, na época, governos alinhados com o espectro da direita. Portanto, além de tudo, isso indica uma perda de liderança por parte do Brasil.

Nessa linha, o Brasil se recusou também a permitir qualquer menção ao status de Jerusalém e à emitir apoio – que havia sido declarado pelo BRICS em 2018 - à agência para refugiados palestinos (UNRWA) na Declaração final da Cúpula dos BRICS, realizada em meados de novembro de 2019 em Brasília.

Visita a países Árabes

Apesar da aparente simples polarização entre Israel e os países árabes, a escolha, não é, como gostariam os palestinos, entre um alinhamento ao eixo Trump-Netanyahu, de um lado, e oportunidades genuínas para expandir parcerias com os 22 países árabes e com os 57 Estados-membros da OIC (Organização para a Cooperação Islâmica), de outro. Várias dessas nações preferem manter o status quo e a proteção dos EUA.

Nos EUA, o tradicional apoio a Israel não só ganhou uma nova força, como mencionado, mas veio acompanhado de uma nova rodada de agressões contra quem Israel considera seu principal inimigo: o Irã. E também do aumento incondicional de apoio às monarquias conservadoras da península Arábica, que se opõem à influência iraniana e estabeleceram uma parceria tácita e por baixo dos panos com Israel, em particular a Arábia Saudita e os Emirados Árabes Unidos (EAU). Percebe-se a vontade do governo Bolsonaro de seguir essa orientação política do governo Trump. E foram justamente esses aliados dos EUA que ele escolheu para visitar o mundo árabe em outubro de 2019: as monarquias conservadoras de Arábia Saudita, EAU e Qatar. Não exatamente membros do eixo pan-ocidental, mas aliados dos EUA e, na prática, também de Israel.

O principal objetivo do governo com esta segunda viagem ao Oriente Médio em 2019 era apresentar um lado mais pragmático do governo brasileiro, sob o discurso de que o Brasil almeja fazer negócios com todos, além de tentar mudar a primeira impressão de estranhamento gerada com árabes e muçulmanos devido à proposta de transferência da embaixada brasileira de Tel Aviv para Jerusalém. A visita também buscava atrair investidores para projetos de privatização e obras de infraestrutura, além de compradores de armamentos brasileiros. Apesar do enfoque em investimentos, curiosamente, nenhum dos principais ministros ligados a esse setor participaram da comitiva. Ao mesmo tempo, em todas as conversas, o avião militar de transporte da Embraer KC-390 foi posto à venda.

No Qatar, Bolsonaro se reuniu com o Emir Tamim bin Hamad Al-Thani. De acordo com os relatos publicados pela imprensa, o presidente teria afirmado que o Brasil é composto por nada menos que 40% de evangélicos, que deseja a mudança da embaixada brasileira para Jerusalém³¹.

31 CARTA CAPITAL. Bolsonaro anuncia cinco acordos entre Brasil e Qatar. **Carta Capital**, São Paulo, 28 out. 2019. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/bolsonaro-anuncia-cinco-acordos-entre-brasil-e-qatar/>. Acesso em: 21 fev. 2021.; BIN, Natasha. Brasil retira exigência de visto para turistas do Qatar. **Folha de São Paulo**, 28 out. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/10/brasil-retira-exigencia-de-visto-para-turistas-do-catar.shtml>. Acesso em: 21 fev. 2021.

Na Arábia Saudita, Bolsonaro visava, em particular, a retomada e ampliação das exportações de frango, que haviam sido suspensas em janeiro, supostamente devido à transferência da embaixada em Israel. A Arábia Saudita é um dos maiores importadores de frango do Brasil³².

Assim, apesar da política externa do governo de Bolsonaro ser pautada em um discurso ideológico de preservação da cultura judaico-cristã e ocidental, a viagem presidencial para o Oriente Médio foi um esforço para mostrar um lado mais pragmático e equilibrado. Mesmo com diferenças religiosas, há alguns motivos inéditos para aproximação do Brasil das monarquias árabes: a colaboração em fóruns e instâncias da ONU sobre Direitos Humanos, desaprovando textos sobre liberdade de gênero e aborto, por exemplo. A postura conservadora e radical das monarquias islâmicas já era bem conhecida, porém a nova sintonia brasileira junto a esses países surpreendeu.

Irã

Outra tentativa de reposicionamento do Brasil diz respeito ao Irã. E isso reflete novamente o desejo de cultivar um alinhamento com os EUA e com Israel.

Uma das mudanças bruscas de Trump na política externa foi a denúncia do acordo com o Irã, contrariando até seus melhores aliados na Europa, como Boris Johnson, na época Ministro de Relações Exteriores do Reino Unido. Podemos identificar dois motivos para essa postura agressiva com relação ao Irã. Primeiro, a vontade de derrubar um dos ícones da política externa do Obama. E, segundo, agradar ao governo Netanyahu, que sempre e publicamente tinha criticado o governo Obama a respeito desse acordo, inclusive, na época, no próprio Congresso americano, à convite da maioria republicana. Na lógica do alinhamento automático, o governo Bolsonaro ensaiou de forma prática apoiar as sanções unilaterais impostas pelos EUA.

Pode-se afirmar que, por causa disso, durante sete semanas, as relações entre o Brasil e a República Islâmica do Irã sofreram seu maior baque desde o estabelecimento de laços diplomáticos em 1903. Em 5 de junho de 2019, a Transpetro, subsidiária da Petrobras, comunicou que se recusaria a abastecer

32 AMARAL, Luciana. Na Arábia Saudita, Bolsonaro diz querer aumentar exportações agropecuárias. **UOL**, Riad, 28 out. 2019. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2019/10/28/na-arabia-saudita-bolsonaro-diz-querer-aumentar-exportacoes-agropecuarias.htm>. Acesso em: 21 fev. 2021.; PACHECO, Filipe; RATCLIFFE, Verity. Arábia Saudita convidou o Brasil a se juntar à Opep, diz Bolsonaro. **Valor Econômico**, Dubai, 30 out. 2019. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2019/10/30/arabia-saudita-convidou-o-brasil-a-se-juntar-a-opep-diz-bolsonaro.ghtml>. Acesso em: 21 fev. 2021.

dois navios iranianos vindos de Imbituba (SC) que aguardavam combustível. Segundo a estatal brasileira, atender às solicitações das embarcações do país persa representaria um considerável risco para os negócios da empresa, uma vez que as sanções impostas unilateralmente pelos EUA referentes ao programa nuclear iraniano têm força extra-territorial³³. Isso significa, pela legislação dos EUA, que qualquer empresa com ativos nos EUA pode ser cobrada, inclusive a Petrobras se o caso se enquadrasse nas sanções³⁴.

Assim, ao longo de cinquenta dias, entre vais e vens no sistema legal brasileiro – envolvendo, inclusive, decisões³⁵ e opiniões jurídicas³⁶ do presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), Dias Toffoli e da procuradora geral da República, Raquel Dodge, respectivamente – os dois navios ficaram em um inquietante limbo, aguardando a liberação do óleo *bunker* fornecido pela Petrobras, que finalmente foi concedido em 27 de julho de 2019, por ordem do STF.

Durante o imbróglio todo, a decisão de negar o abastecimento foi apresentado pelo próprio presidente Jair Bolsonaro, como um gesto para mostrar sintonia com a política externa dos Estados Unidos³⁷. De acordo com Bolsonaro, o Brasil respeita e, mais importantemente, está inequivocamente “alinhado” às exigências de Washington, sobretudo no que se refere às proibições que condicionam o comércio com determinadas empresas iranianas. É, porém, muito provável que a decisão da Transpetro se deu somente por medo de retaliação contra ativos da Petrobras nos EUA, ou seja, uma proteção econômica, e não exatamente a partir de uma decisão política. Mas o governo Bolsonaro fez questão de sugerir que a decisão refletiu uma sintonia com as determinações da política de sanções dos Estados Unidos, além de retratar o mais claro exemplo de afronta brasileira ao Irã, também colocando em risco uma relação comercial profundamente favorável ao Brasil.

33 PETROBRAS. **Petrobras esclarece sobre fornecimento de combustível para navios iranianos**. Rio de Janeiro, 19 jul. 2019. Disponível em: <http://www2.bmfbovespa.com.br/empresas/consbov/VisualizaArquivo.asp?protocolo=701017&funcao=download>. Acesso em: 21 fev. 2021.

34 Lembrando que o caso do pedido de extradição do executivo de Huawei, preso no Canadá a pedido da Justiça dos EUA se refere exatamente à violação dessas sanções unilaterais. Empresas como a Total interromperam seus negócios com o Irã por causa disso.

35 DEUTSCHE WELLE. STF manda Petrobras abastecer navios iranianos. **Deutsche Welle**, 25 jul. 2019. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/stf-manda-petrobras-abastecer-navios-iranianos/a-49747403>. Acesso em: 21 fev. 2021.

36 DODGE, Raquel Elias Ferreira. Procuradora-Geral da República. **Suspensão de Tutela Provisória 136**. Brasília, 19 jul. 2019. Disponível em: <https://docplayer.com.br/146502177-Ministerio-publico-federal-procuradoria-geral-da-republica.html>. Acesso em: 21 fev. 2021.

37 ARAÚJO, Carla. Bolsonaro: estou me aproximando cada vez mais do Trump. **Valor Econômico**, Brasília, 19 jul. 2019. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2019/07/19/bolsonaro-estou-me-aproximando-cada-vez-mais-do-trump.ghtml>. Acesso em: 21 fev. 2021.

O então presidente da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN) da Câmara dos Deputados, Eduardo Bolsonaro, tem repetidamente caracterizado o Irã como um “problema” ao enfatizar seu papel regional desestabilizador, bem como suas ligações a grupos terroristas³⁸. No que diz respeito a estes últimos, vale destacar que o deputado acusa, embora implicitamente, os governos anteriores de terem financiado grupos como Hamas e Hezbollah contra Israel³⁹.

As opiniões do deputado Bolsonaro revelaram que a maneira encontrada pelo governo e seus aliados de apresentar sua perspectiva sobre este tema, isto é, o iminente perigo para a civilização ocidental, envolve descrever o risco em termos habitualmente utilizados dentro do imaginário político nacional. Em outras palavras, constituiu uma estratégia que iguala a ameaça à identidade ocidental ao embate ideológico entre esquerda e direita. Na opinião do ministro das Relações Exteriores, Ernesto Araújo, por exemplo, a história recente do Irã demonstra que este país viu a “esquerda [tomar] o movimento democrático [...] que se erguia contra o autoritarismo do Xá” e o metamorfosear “no horrível fundamentalismo islâmico que veio a contaminar todo o Oriente Médio”⁴⁰.

Parados a 20 km da costa de Paranaguá (PR), os cargueiros Bavand e Termeh seguiam uma nova rota comercial, que estava sendo testada pelo governo iraniano para expandir as exportações de insumos petroquímicos, sobretudo fertilizantes como ureia, em troca de importar produtos do agronegócio brasileiro. Assim, do ponto de vista comercial, os bens transportados não só representam ganhos mútuos para as economias do Brasil e Irã, como também demonstram o caráter nitidamente complementar da pauta exportadora entre os dois países. De um lado, o Irã é o maior importador de milho brasileiro, o terceiro maior importador de soja, assim como de carne bovina. Segundo dados da UNCTAD, o país persa é destino de quase um terço das exportações brasileiras de milho, ao passo que o Brasil é a origem de 72% das importações iranianas deste mesmo produto. De outro, o Irã está entre os dez maiores exportadores de ureia do mundo. Além disso, dado que o Brasil importa cerca de 75% dos insumos utilizados na

38 EDUARDO Bolsonaro: Iran is a problem. *Saudi Gazette*, 12 jul. 2019. Disponível em: <https://saudigazette.com.sa/article/571698>. Acesso em: 21 fev. 2021.

39 BOLSONARO, Eduardo. **Coisas que você não assistirá na TV: Hamas enviando chuva de mísseis aleatoriamente para Israel. Quando o Brasil enviava dinheiro “para hospitais” pode ter certeza que é fortíssima a suspeita de que esses recursos estão nestas imagens...** Brasília, 29 mar. 2019. Twitter: @BolsonaroSP. Disponível em: <https://twitter.com/BolsonaroSP/status/1111709557976457217>. Acesso em: 21 fev. 2021.

40 ARAÚJO, Ernesto. A esquerda: de Robespierre ao PT. *Metapolítica 17*: contra o Globalismo, 29 set. 2018. Disponível em: <https://www.metapoliticabrasil.com/post/a-esquerda-de-robspierre-ao-pt>. Acesso em: 21 fev. 2021.

produção de seus bens agrícolas⁴¹ e não possui perspectiva para a retomada de investimentos na indústria nacional de fertilizantes⁴², a diversificação das fontes de ureia deveria ser de interesse do Brasil.

O episódio dos navios iranianos é, dessa forma, indicativo de uma postura política que se dispõe a sacrificar ativos historicamente conquistados pela diplomacia brasileira em troca de um suposto estreitamento de laços com os Estados Unidos e Israel. Ao mesmo tempo demonstrou os limites dessa política, impostos pelos interesses do agronegócio. Similarmente, pouco mais de uma semana após a chegada dos navios a Paranaguá, por exemplo, a ministra da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Tereza Cristina, afirmou que o Brasil teria de aumentar suas exportações de milho aos seus principais compradores e, ainda, procurar inserir-se em mercados tradicionalmente abastecidos por produtos de países competidores, nomeadamente dos Estados Unidos⁴³. Fica implícito na declaração da ministra que o governo brasileiro deveria, então, cultivar laços com os principais países importadores de milho, como o Irã, para que sua meta de exportação seja alcançada.

Considerações finais

A forte identificação com Israel do deputado, candidato e agora presidente Bolsonaro responde simultaneamente à três pautas:

- 1) A mobilização da sua base evangélica, dando um significado político atual a aspectos religiosos;
- 2) A defesa do alinhamento automático com os EUA, reforçando a ideologia da defesa da democracia identificada com a tal aliança internacional judaico-cristã, à qual o Brasil deveria se juntar;
- 3) A manutenção da polarização com a esquerda, acusada nesse ponto de ter praticado, nos governos Lula e Dilma, uma política anti-Israel, logo, pró-terrorista e até antissemita.

O alinhamento com Israel-EUA pauta o relacionamento político geral no Oriente Médio, como ficou evidenciado com o caso envolvendo o Irã e a aproximação com as monarquias conservadoras.

41 MACHADO, Roberta. Apesar de forte no agronegócio, Brasil importa 75% dos fertilizantes que usa. **Estado de Minas**, Belo Horizonte, 22 fev. 2016. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/agropecuario/2016/02/22/interna_agropecuario,736370/apesar-de-forte-no-agronegocio-brasil-importa-75-dos-fertilizantes.shtml. Acesso em: 21 fev. 2021.

42 FERREIRA, Marta. Depois de quase 5 anos de espera, Petrobras fecha venda da UFN-3. **Campo Grande News**, Campo Grande, 01 ago. 2019. Disponível em: <https://www.campograndenews.com.br/economia/depois-de-quase-5-anos-de-espera-petrobras-fecha-venda-da-ufn-3>. Acesso em: 21 fev. 2021.

43 REVISTA GLOBO RURAL. Agropecuária manterá crescimento, acredita Tereza Cristina. **Revista Globo Rural**, 17 jun. 2019. Disponível em: <https://revistagloborural.globo.com/Noticias/Economia/noticia/2019/06/agropecuaria-mantera-crescimento-acredita-tereza-cristina.html>. Acesso em: 21 fev. 2021.

O problema é a articulação dessa aliança no governo, além da retórica e atos simbólicos (como o caso da ajuda em Brumadinho). A transferência de fato da embaixada, por exemplo, encontrou fortes resistências e as margens para ampliar significativamente o comércio são pequenas, considerando que Israel já tem um acordo de livre comércio com o Mercosul. De outro lado, não pode haver nenhuma dúvida com relação aos interesses do Estado de Israel e, em particular, do governo Netanyahu, de explorar ao máximo essa oportunidade para trazer o Brasil para o seu lado, a começar nas votações na ONU. Nesse sentido, é razoável imaginar que haja por parte de Israel um interesse em trabalhar por ganhos concretos para o Brasil, sobretudo na área de cooperação agrícola, militar e de segurança.

O fator novo é a mobilização de parte da opinião pública, no caso evangélico, para sustentar uma política externa de alinhamento com Israel e o abandono da política equilibrada com relação ao conflito no Oriente Médio. Pior, essa política externa é utilizada para continuar a polarização da época eleitoral. Esse caso, portanto, é diferente da retórica anti-China na primeira fase do bolsonarismo, que não era sustentado por uma base eleitoral e poderia ser abonando mais facilmente.

Em todos os casos, o Brasil estaria se afastando da tradicional defesa pelos direitos dos dois povos terem seu Estado.

Referências Bibliográficas

AGÊNCIA BRASIL. “Bolsonaro é o segundo Oswaldo Aranha”, afirma embaixador de Israel. **Valor Econômico**, Brasília, 05 jan. 2019. Disponível em: <https://www.valor.com.br/politica/6050235/bolsonaro-e-o-segundo-oswaldo-aranha-afirma-embaixador-de-israel>. Acesso em: 21 fev. 2021.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Miséria da Diplomacia: A Destruição Da Inteligência no Itamaraty**. Brasília: Clube de Autores, 2019.

AMARAL, Luciana. Na Arábia Saudita, Bolsonaro diz querer aumentar exportações agropecuárias. **UOL**, Riad, 28 out. 2019. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2019/10/28/na-arabia-saudita-bolsonaro-diz-querer-aumentar-exportacoes-agropecuarias.htm>. Acesso em: 21 fev. 2021.

AMORIM, Celso. **Teerã, Ramalá e Doha**. Memórias da política externa ativa e altiva. São Paulo: Benvirá, 2015

ARAÚJO, Carla. Bolsonaro: estou me aproximando cada vez mais do Trump. **Valor Econômico**, Brasília, 19 jul. 2019. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2019/07/19/bolsonaro-estou-me-aproximando-cada-vez-mais-do-trump.ghtml>. Acesso em: 21 fev. 2021.

ARAÚJO, Ernesto. A esquerda: de Robespierre ao PT. **Metapolítica 17**: contra o Globalismo, 29 set. 2018. Disponível em: <https://www.metapoliticabrasil.com/post/a-esquerda-de-robespierre-ao-pt>. Acesso em: 21 fev. 2021.

BAEZA, Lourdes. Em gesto inédito, Bolsonaro visita o Muro das Lamentações com Netanyahu. **El País**, Jerusalém, 01 abr. 2019. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/04/01/internacional/1554141781_125242.html. Acesso em: 21 fev. 2021.

BIN, Natasha. Brasil retira exigência de visto para turistas do Qatar. **Folha de São Paulo**, 28 out. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/10/brasil-retira-exigencia-de-visto-para-turistas-do-catar.shtml>. Acesso em: 21 fev. 2021.

BOLSONARO, Eduardo. **Coisas que você não assistirá na TV: Hamas enviando chuva de mísseis aleatoriamente para Israel. Quando o Brasil enviava dinheiro “para hospitais” pode ter certeza que é fortíssima a suspeita de que esses recursos estão nestas imagens...** Brasília, 29 mar. 2019a. Twitter: @BolsonaroSP. Disponível em: <https://twitter.com/BolsonaroSP/status/1111709557976457217>. Acesso em: 21 fev. 2021.

BOLSONARO, Eduardo. (Eduardo Bolsonaro). **É o 1º passo para a mudança definitiva da embaixada. Vale lembrar que os EUA aprovaram nos anos 90 durante presidência de Bill Clinton essa mudança de embaixada, mas só após 9 mesmo de governo Trump ela foi concluída. Estamos nos rumo certo.** Brasília, 31 mar. 2019b. Facebook: bolsonaro.enb. Disponível em: <https://www.facebook.com/bolsonaro.enb/photos/a.232804790245486/1110365542489402/>. Acesso em: 21 fev. 2021.

BRASIL. Gabinete de Segurança Institucional. **Cooperação entre Brasil e Israel em Cibersegurança.** Brasília, 01 abr. 2019a. Disponível em: <https://www.gov.br/gsi/pt-br/assuntos/noticias/2019/cooperacao-entre-brasil-e-israel-em-ciberseguranca>. Acesso em: 21 fev. 2021.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Durante viagem a Israel, secretário da Pesca obtém cooperação da PeixeBR, que integra comitiva,** Brasília, 02 abr. 2019b. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/durante-viagem-a-israel-secretario-da-pesca-fecha-acordo-com-a-peixebr-que-integra-comitiva-brasileira>. Acesso em: 21 fev. 2021

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Secretário de Aquicultura e Pesca viaja a Israel na comitiva do presidente Bolsonaro,** Brasília, 29 mar. 2019c. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/noticias/secretario-de-aquicultura-e-pesca-viaja-a-israel-na-comitiva-do-presidente-bolsonaro>. Acesso em: 21 fev. 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. SUFRAMA. **Comitiva de empresários israelenses visita Zona Franca de Manaus em junho,** Brasília, 04 abr. 2019d. Disponível em: <https://www.gov.br/suframa/pt-br/publicacoes/noticias/comitiva-de-empresarios-israelenses-visita-zona-franca-de-manaus-em-junho>. Acesso em: 21 fev. 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. SUFRAMA. **Biodiversidade amazônica é destaque em Israel**, Brasília, 02 abr. 2019e. Disponível em <https://www.gov.br/suframa/pt-br/publicacoes/noticias/biodiversidade-amazonica-e-destaque-em-israel>. Acesso em: 21 fev. 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. SUFRAMA. **Cooperação técnica com Israel pode contribuir com atividades na ZFM**, Brasília, 22 mar. 2019f. Disponível em: <https://www.gov.br/suframa/pt-br/publicacoes/noticias/cooperacao-tecnica-com-israel-pode-contribuir-com-atividades-na-zfm>. Acesso em: 21 fev. 2021.

CARTA CAPITAL. Bolsonaro anuncia cinco acordos entre Brasil e Qatar. **Carta Capital**, São Paulo, 28 out. 2019. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/bolsonaro-anuncia-cinco-acordos-entre-brasil-e-qatar/>. Acesso em: 21 fev. 2021.

CASARÕES, Guilherme; VIGEVANI, Tullo. O lugar de Israel e da Palestina na política externa brasileira: antissemitismo, voto majoritário ou promotor de paz? **História**, São Paulo, v.33, n.2, p. 150-188, jul./dez. 2014.

CONIB. CONIB promove encontro da comunidade com Hamilton Mourão. **CONIB**, 19 mar. 2019. Disponível em: <http://www.conib.org.br/conib-promove-encontro-da-comunidade-com-hamilton-mourao/>. Acesso em: 21 fev. 2021

CONIB. Marcos Pontes confirma parceria com grande empresa israelense de água. **CONIB**, 4 fev. 2019. Disponível em: <http://www.conib.org.br/marcos-pontes-confirma-parceria-com-grande-empresa-israelense-de-agua/>. Acesso em: 21 fev. 2021.

DEUTSCHE WELLE. OLP critica inclusão de Jerusalém Oriental em viagem de Bolsonaro a Israel. **Deutsche Welle**, 30 mar. 2019. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/olp-critica-inclus%C3%A3o-de-jerusal%C3%A9m-oriental-em-viagem-de-bolsonaro-a-israel/a-48128383>. Acesso em: 21 fev. 2021.

DEUTSCHE WELLE. STF manda Petrobras abastecer navios iranianos. **Deutsche Welle**, 25 jul. 2019. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/stf-manda-petrobras-abastecer-navios-iranianos/a-49747403>. Acesso em: 21 fev. 2021.

DODGE, Raquel Elias Ferreira. Procuradora-Geral da República. **Suspensão de Tutela Provisória 136**. Brasília, 19 jul. 2019. Disponível em: <https://docplayer.com.br/146502177-Ministerio-publico-federal-procuradoria-geral-da-republica.html>. Acesso em: 21 fev. 2021.

FAVERO, Gustavo; PINHEIRO, Lucas F. V. As relações entre o Brasil e a Palestina e o reconhecimento do Estado Palestina no Brasil. **Cadernos de Política Externa**. v.2, n.3, p.65-91, 2016.

FERREIRA, Marta. Depois de quase 5 anos de espera, Petrobras fecha venda da UFN-3. **Campo Grande News**, Campo Grande, 01 ago. 2019. Disponível em: <https://www.campograndenews.com.br/economia/depois-de-quase-5-anos-de-espera-petrobras-fecha-venda-da-ufn-3>. Acesso em: 21 fev. 2021.

FOLHAPOLÍTICA. Bolsonaro pediu desculpas a embaixador de Israel por atitude absurda de Dilma [maio/2016]. **FolhaPolítica**, 23 dez. 2018. Disponível em: <https://www.folhapolitica.org/2018/12/bolsonaro-pediu-desculpas-embaixador-de.html>. Acesso em: 21 fev. 2021.

JAYME Blay participa de encontro com o vice-presidente da República Hamilton Mourão. **CAMBICI**, 21 mar. 2019. Disponível em: <http://www.cambici.org.br/jayme-blay-participa-de-encontro-com-o-vice-presidente-da-republica-hamilton-mourao/>. Acesso em: 21 fev. 2021.

LEANDRO. Bolsonaro levará comitiva de 40 grandes empresários a Israel. **Coluna Esplanada**, Brasília, 29 mar. 2019. Disponível em: <https://www.colunaesplanada.com.br/bolsonaro-levara-comitiva-de-40-grandes-empresarios-a-israel/>. Acesso em: 21 fev. 2021.

MACHADO, Roberta. Apesar de forte no agronegócio, Brasil importa 75% dos fertilizantes que usa. **Estado de Minas**, Belo Horizonte, 22 fev. 2016. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/agropecuaria/2016/02/22/interna_agropecuaria,736370/apesar-de-forte-no-agronegocio-brasil-importa-75-dos-fertilizantes.shtml. Acesso em: 21 fev. 2021.

PACHECO, Filipe; RATCLIFFE, Verity. Arábia Saudita convidou o Brasil a se juntar à Opep, diz Bolsonaro. **Valor Econômico**, Dubai, 30 out. 2019. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2019/10/30/arabia-saudita-convidou-o-brasil-a-se-juntar-a-opep-diz-bolsonaro.ghtml>. Acesso em: 21 fev. 2021.

REVISTA GLOBO RURAL. Agropecuária manterá crescimento, acredita Tereza Cristina. **Revista Globo Rural**, 17 jun. 2019. Disponível em: <https://revistagloborural.globo.com/Noticias/Economia/noticia/2019/06/agropecuaria-mantera-crescimento-acredita-tereza-cristina.html>. Acesso em: 21 fev. 2021.

PETROBRAS. **Petrobras esclarece sobre fornecimento de combustível para navios iranianos**. Rio de Janeiro, 19 jul. 2019. Disponível em: <http://www2.bmfbovespa.com.br/empresas/consbov/VisualizaArquivo.asp?protocolo=701017&funcao=download>. Acesso em: 21 fev. 2021.

REBELLO, Aiuri. Ministro divulga marca de Israel que faz água do ar, mas Brasil tem empresa. **UOL**, São Paulo, 06 fev. 2019. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2019/02/06/ministro-divulga-tecnologia-de-israel-que-faz-agua-do-ar-mas-brasil-ja-tem.htm>. Acesso em: 21 fev. 2021

SAUDI GAZETTE. Eduardo Bolsonaro: Iran is a problem. **Saudi Gazette**, 12 jul. 2019. Disponível em: <https://saudigazette.com.sa/article/571698>. Acesso em: 21 fev. 2021.

UOL. Bolsonaro em Israel: “Juntas, nossas nações podem alcançar grandes feitos”. **UOL**, 31 mar. 2019. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2019/03/31/jair-bolsonaro-chega-a-israel-para-encontro-com-netanyahu.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em: 21 fev. 2021.

CHINA

14. RELAÇÕES BRASIL-CHINA NO GOVERNO BOLSONARO: DA IDEOLOGIA AO PRAGMATISMO

Ana Tereza Lopes Marra

Giorgio Romano Schutte

Ana Paula Teixeira

Bruna Belasques

Bruno Castro

Introdução

Neste capítulo analisamos os avanços e os desafios das relações Brasil-China no primeiro ano do governo Bolsonaro. Argumentamos que o pragmatismo, alimentado por grupos que têm interesses econômicos e financeiros nas relações, sustentou a continuidade da posição da China como uma importante parceira do Brasil. Tal pragmatismo, contudo, não evitou o esvaziamento de articulações de conteúdo político e não afastou a possibilidade de atritos no futuro, à luz da insistência no alinhamento automático com os EUA.

Brasil e China são parceiros estratégicos desde 1993 e possuem uma parceria estratégica global desde 2012. Desde 2009, a China é a maior parceira comercial brasileira. Entre 2003 e 2018, empresas chinesas investiram US\$ 64,7 bilhões no Brasil, colocando-se como uma das maiores investidoras no país¹, além disso, bancos chineses têm oferecido importante fonte de financiamento². Entretanto, apesar da clara importância da China para o Brasil, no seu primeiro ano, o governo Bolsonaro expôs contradições no tratamento dispensado ao país.

Bolsonaro provocou o governo chinês ao fazer uma visita a Taiwan, em março de 2018 no início da disputa eleitoral. As emblemáticas declarações

1 BRASIL. Ministério da Economia, Comércio Exterior e Serviços. **Boletim de Investimentos Estrangeiros - Países Selecionados (2º trimestre de 2019)**. 2019c. Disponível em: http://www.economia.gov.br/central-de-conteudos/publicacoes/relatorios-e-boletins/2019/boletim-de-investimentos-estrangeiros-paises-selecionados_no-02_2019_vf.pdf. Acesso em: 18 set 2019.

2 GALLAGHER, Kevin; MYERS, Margaret. **China-Latin America Finance Database**. Washington: Inter-American Dialogue, 2020. Disponível em: https://www.thedialogue.org/map_list/. Acesso em: 18 ago. 2020.

de que “[a China] é uma ameaça nacional” e que ela “não compra no Brasil, compra o Brasil” também causaram desconforto³. Contudo, no decorrer de 2019, o pragmatismo econômico, acompanhado do reconhecimento da alta importância da China para o Brasil, foi ganhando espaço dentro do governo. O tratamento frio dado à China foi suplantado pelas oportunidades econômicas e sociais no seio das relações.

O capítulo organiza-se da seguinte forma: na segunda parte discutimos a tentativa, ainda nos primeiros meses de governo, de dar à China um enquadramento ideológico; na terceira, mostramos como o pragmatismo acabou dominando as relações bilaterais; na quarta, destacamos modificações da participação do Brasil no BRICS, ao mesmo tempo em que o país passou a ser mais beneficiado pelos aportes do Novo Banco de Desenvolvimento (NBD); na quinta e sexta parte fazemos, respectivamente, um balanço dos investimentos e financiamentos e do comércio entre os dois países; na sétima, apontamos os principais desafios para a relação no próximo período; na oitava, por fim, apresentamos nossas conclusões.

A tentativa de enquadramento ideológico da China

A narrativa criada pelo ministro Ernesto Araújo para enfeixar as relações Brasil-China partiu da suposição de que o Ocidente vive um momento de crise, causada pela perda da própria identidade ocidental. Assumiu-se que o Ocidente seria suplantado pelo globalismo, caracterizado pela imposição de valores universais, princípios supranacionais e por uma pressão para erradicação das fronteiras. A função da política externa de um país ocidental como o Brasil, nesse cenário, seria lutar para a recuperação do Ocidente. Dever-se-ia aliar-se com países de base ocidental, em especial os EUA, reafirmar a importância da identidade judaico-cristã dentro da política externa, e ressignificar a inserção internacional brasileira de modo a orientá-la para se contrapor ao globalismo⁴.

A China, um país não-ocidental, comunista, nessa visão, além de ser encarada como uma das ameaças externas ao Ocidente, foi vista como tendo uma identidade contraposta a do Brasil. Essa abordagem filtraria ainda um alinhamento com os EUA, que está em franca disputa com a China com

3 SPRING, Jake. Discurso anti-China de Bolsonaro causa apreensão sobre negócios com o país. **UOL**, 25 out. 2018. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/eleicoes/2018/noticias/reuters/2018/10/25/discurso-anti-china-de-bolsonaro-causa-apreensao-sobre-negocios-com-o-pais.htm>. Acesso em: 05 mar. 2019.

4 ARAÚJO, Ernesto Henrique Fraga. Trump e o Ocidente. **Cadernos de Política Exterior**, Brasília, v.3, n.6, p. 323-358, dez. 2017. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/CADERNOS-DO-IPRI-N-6.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2019.

o objetivo de estancar seu crescimento. Interpretou-se que o período que enfeixou até então a aproximação entre Brasil e China (as últimas décadas) correspondeu a “um período de estagnação”, em um ciclo “do Brasil com parceiros errados”, segundo falas de Araújo⁵. Considerou-se que as relações econômicas com a China foram produtos de concessões do Brasil em termos políticos – a participação no “mundo pós-americano dos BRICS”⁶. Por isso, além dos interesses econômicos, o Brasil não deveria compartilhar com a China posições na política internacional. O BRICS passou a ser encarado como a iniciativa na qual Brasil e China cooperariam “apesar de nossas identidades”, segundo Araújo⁷, e seu conteúdo deveria ater-se a questões de baixo conteúdo político, meramente uma “incubadora de projetos” de acordo com o vice-presidente Mourão⁸. A tentativa de tratamento ideológico da China, contudo, sucumbiu à realidade, frente à ausência de interesses concretos que pudessem suportar a transformação do discurso abstrato de alinhamento ao Ocidente judaico-cristão em um viés anti-China.

A imposição do pragmatismo

Desde os primeiros dias de governo, vários agentes advogaram por um relacionamento mais pragmático com a China. Entre eles, destacam-se alguns militares, como o vice-presidente Hamilton Mourão, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), comandado pela ministra Tereza Cristina, e o próprio Ministério da Economia, com Paulo Guedes e figuras como Marcos Troyjo (Secretário do Comércio Exterior e Assuntos Internacionais). Nesse grupo houve um reconhecimento acerca dos constrangimentos que uma desqualificação da China poderia acarretar para o Brasil, pela importância dela como origem de investimentos, financiamentos e fonte de superávit na balança comercial e, ainda, para setores com força política no governo, como o agronegócio.

5 FOLHA DE SÃO PAULO. A novos diplomatas, Araújo diz que país ‘não venderá alma’ para exportar minério de ferro e soja. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 11 mar. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/03/a-novos-diplomatas-araujo-diz-que-pais-nao-vendera-alma-para-exportar-minerio-de-ferro-e-soja.shtml>. Acesso em: 20 mar. 2019.

6 Ibidem.

7 BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Presidência brasileira do BRICS em 2019 - Falas do Ministro Ernesto Araújo durante a participação na Primeira Reunião de Sherpas** – Curitiba, 14 e 15 de março de 2019. 2019c. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/noticias/acontece-no-brasil/presidencia-brasileira-do-brics-em-2020>. Acesso em 10 abr 2019.

8 BAND NEWS TV. **Mourão preside reunião da COSBAN na China**. Rio de Janeiro, 20 de maio de 2019. Facebook: BandNews. Disponível em: <https://www.facebook.com/watch/?v=1085998168275828>. Acesso em: 19 set. 2019.

Até a indústria, que no passado recente expressou por meios de seus órgãos, como a FIESP e a CNI, reservas às relações comerciais com a China, e cobra que o Brasil recorra mais a elementos de defesa comercial contra o país⁹, vem expressando forte interesse em estreitar as relações: “O mercado chinês está na linha de frente dos locais do mundo onde teremos grande crescimento nos próximos 12 anos”¹⁰. Considerou-se que sem manter uma aproximação adequada seria difícil resolver questões que, aos olhos da indústria, são problemas nas relações: o déficit no setor de manufaturados, o relativo fechamento do mercado chinês para importações brasileiras de mais alto valor agregado¹¹, e a falta de reciprocidade para investimentos brasileiros¹².

A percepção de que havia necessidade de se manter o diálogo para lidar com os problemas rendeu críticas ao próprio presidente, que sofreu pressões para frear o enquadramento ideológico da China. Logo após receber reclamações devido a declarações de Araújo sobre “não vender a alma”, endereçadas a China¹³, o presidente moderou o tratamento público dado ao país em seus discursos. Durante o ano, destacaram-se quatro ocasiões que serviram para reforçar o pragmatismo das relações: i) a missão do MAPA à China; ii) a visita à China do vice-presidente Mourão; iii) a visita à China do presidente Bolsonaro, e; iv) a vinda de Xi Jinping ao Brasil para a cúpula dos BRICS.

Em maio, uma comitiva do MAPA embarcou numa viagem de 16 dias à Ásia, tendo o Japão, o Vietnã, a Indonésia, e, principalmente, a China em seu itinerário. No país, a agenda da ministra Teresa Cristina oscilou entre encontros com empresários, reuniões com membros do governo e visitas a centros de pesquisa. Angariou-se promessas de investidores. Os chineses revelaram interesse em obras ferroviárias, como a Ferrogrão, a Fiol e a Norte-Sul¹⁴.

9 CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **O tratamento da China como economia de mercado após 2016: análise comparada Brasil, Estados Unidos e União Europeia**. Brasília: CNI, 2019. Disponível em: https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/a1/74/a1741fd4-d1ab-49bf-9dd5-3c1b557a27a8/228863_o_tratamento_da_china_web.pdf. Acesso em: 10 set. 2019.

10 Fala do então diretor do Departamento de Relações Internacionais e Comércio Exterior (Derex) da FIESP, Thomaz Zanotto, segundo reprodução de BAGGIO, Mayara; AGÊNCIA INDUSNET FIESP. **Fiesp realiza primeira ação de preparação para a China International Import Expo (CIIE) 2018**, 30 ago. 2018. Disponível em: <http://www.fiesp.com.br/sicab/noticias/fiesp-realiza-primeira-acao-de-preparacao-para-china-international-import-expo-ciie-2018/>. Acesso em: 10 mar. 2019.

11 CARVALHO, Cristina; AGÊNCIA INDUSNET FIESP. **É fundamental Brasil ter bom relacionamento com todos os países, diz Skaf**, 12 abr. 2019. Disponível em: <https://www.fiesp.com.br/noticias/e-fundamental-brasil-ter-bom-relacionamento-com-todos-os-paises-diz-skaf/>. Acesso em: 09 mai. 2019.

12 CÂMARA DE COMÉRCIO E INDÚSTRIA BRASIL-CHINA. **Dicas e Guia completo para a abertura de Empresa na China**. [S. l.], [2019?]. Disponível em: <http://www.camarabrasilchina.com.br/noticias-e-publicacoes/noticias/noticias-sobre-negocios-com-a-china/dicas-e-guia-completo-para-a-abertura-de-empresa-na-china>. Acesso em: 28 jul. 2019.

13 FOLHA DE SÃO PAULO. op. cit.

14 BRASIL, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Em encontro com ministra Tereza Cristina, chineses prometem aumentar investimentos no Brasil**, 13 mai. 2019. 2019b. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/noticias/chineses-prometem-a-ministra-tereza-cristina-aumentar-investimentos-no-brasil>.

Em termos concretos a viagem gerou a permissão – concluída em setembro de 2019 – para que 25 novos frigoríficos pudessem exportar carne para a China, e obteve-se do governo chinês, para o segundo semestre de 2019, um representante fiscal, que foi alocado na embaixada da China no Brasil, para auxiliar o setor agropecuário brasileiro nas questões sanitárias necessárias para a exportação¹⁵.

Foi importante ainda a posição do MAPA em defesa do apoio ao candidato chinês para a presidência da FAO (Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura), a despeito do aceno de Araújo ao candidato da Geórgia – apoiado por Trump. A ministra Tereza Cristina oficializou o apoio do Brasil ao candidato chinês e se dispôs a ajudar a China a conquistar mais votos na América Latina¹⁶. O candidato chinês foi eleito para o cargo em junho daquele ano com 108 votos¹⁷.

Em junho ocorreu a visita de Mourão à China por cinco dias, com a finalidade de enviar um sinal de equilíbrio e demonstrar o desejo do Brasil de manter intensidade nas relações, reativando-se a Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (COSBAN), o mecanismo institucional bilateral mais importante entre os países. A COSBAN havia sido concebida em 2004 como mecanismo para coordenar iniciativas bilaterais, sob os vices dos países e, depois, especificamente, para fazer avançar a Parceria Estratégica Global estabelecida entre os dois países em 2012. A última reunião havia sido em 2015 em Brasília.

Enquanto esteve na China, o vice-presidente esteve na bolsa de Xangai, na Academia Chinesa de Tecnologia Espacial, no Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) do BRICS, em reuniões com a COSBAN e em eventos com membros do governo chinês. Defendeu o aumento do valor agregado e a diversificação das exportações brasileiras, além dos investimentos chineses no país. Enfatizou a determinação do governo de avançar com a agenda liberal na economia, inclusive as privatizações e a facilitação do processo de ingresso de sucursais de empresas estrangeiras e participação nas licitações de obras públicas. Mourão foi recebido ainda

Acesso em: 25 mai. 2019.

15 BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **China habilita mais 25 frigoríficos do Brasil para exportação**. 09 set. 2019. 2019a. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/china-habilita-mais-25-frigorificos-do-brasil-para-exportacao>. Acesso em: 20 set. 2019.

16 AGÊNCIA BRASIL. Brazil backs Chinese candidate in FAO election. **Agência Brasil**. 21 jun. 2019. 2019. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/en/internacional/noticia/2019-06/brazil-backs-chinese-candidate-fao-election>. Acesso em: 30 jul. 2019.

17 FAO – FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. **Qu Dongyu of China elected FAO Director-General**, 23 jun. 2019. 2019. Disponível em: <http://www.fao.org/news/story/pt/item/1199116/icode/>. Acesso em: 19 set. 2019.

pelo presidente chinês, algo simbolicamente importante pelo fato de não ser comum à recepção de uma autoridade analogamente inferior e, ainda, de um país em desenvolvimento¹⁸.

No fim de outubro, foi a vez do presidente Bolsonaro visitar a China. Bolsonaro foi recebido no Grande Salão do Povo e manteve encontros de alto nível com o Presidente Xi Jinping, com o Primeiro-Ministro Li Keqiang e com o Presidente da Assembleia Nacional Popular, Li Zhanshu, além de participar de um jantar com empresários chineses. Durante a visita, defendeu a diversificação das exportações brasileiras e a agenda de liberalização do governo, deixando claro o desejo de receber investimentos chineses, em especial no Programa de Parcerias de Investimento (PPI). Desfazendo o tom duro que vigorou na campanha eleitoral e no início de seu governo, o presidente afirmou que Brasil e China estavam “próximos de 100% afinados” nas questões econômicas e que, politicamente, o Brasil via a China como uma aliada importante¹⁹. Foram assinados uma série de instrumentos diplomáticos, com destaque para um Memorando de Entendimento entre o MRE e o Ministério dos Negócios Estrangeiros da China, que visa operacionalizar o Diálogo Estratégico Global entre os países.

Dado relevante, é que tanto na visita de Mourão, com na de Bolsonaro, a questão da presença da Huawei no Brasil e sua possível participação no leilão do 5G foi levantada. Mourão deixou claro para a China que o Brasil não escolheria lado na guerra comercial e que a Huawei não teria suas atividades limitadas no país²⁰. Bolsonaro, embora tenha afirmado que o tema não esteve diretamente na sua agenda, reforçou que o Brasil escolheria a melhor proposta no leilão, deixando em aberto a participação da empresa²¹.

Em novembro, durante a cúpula do BRICS, Xi foi recebido pelo presidente Bolsonaro com a afirmação de que “A China cada vez mais faz parte do futuro do Brasil”²². Xi por seu turno assentiu que a China “Está disposta a trabalhar junto com o Brasil para promover um intercâmbio em

18 BUSCH, Alexander. Vice brasileiro em bem-sucedida missão de controle de danos na China. **Deutsche Welle**, 25 mai. 2019. Disponível em: <https://p.dw.com/p/3j4Vz>. Acesso em: 10 jun. 2019.

19 FERNANDES, Maria Cristina. Bolsonaro: nunca seremos 100% afinados com a China, mas na questão econômica estamos fortes. **O Globo**, 25 out. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/bolsonaro-nunca-seremos-100-afinados-com-china-mas-na-questao-economica-estamos-fortes-24042314>. Acesso em: 28 out. 2019.

20 ARAÚJO, Carla; RITTNER, Daniel; MURAKAWA, Fábio. Mourão diz que o Brasil rejeita bloqueio à Huawei. **Valor Econômico**, 07 jun. 2019. Disponível em: <https://www.defesanet.com.br/pr/noticia/33156/Mourao--Brasil-descarta-vetar-presenca-da-Huawei-em-5G/>. Acesso em: 10 jun. 2019.

21 FERNANDES, Maria Cristina. Op. Cit.

22 MAZUI, Guilherme; BARBIÉRI, Luiz Felipe; RODRIGUES, Matheus. ‘China cada vez mais faz parte do futuro do Brasil’, diz Bolsonaro. **G1**, Brasília, 13 nov. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/11/13/bolsonaro-recebe-presidente-da-china-no-itamaraty-antes-de-cupula-de-lideres-do-brics.ghtml>. Acesso em: 27 nov. 2019.

pé de igualdade e de confiança mútua”²³. Durante a visita, memorandos de cooperação, um tratado sobre transferência de condenados da justiça, protocolos sanitários e um plano de ação para a agricultura foram fechados. Algo muito simbólico em termos diplomáticos, de forma privada, Bolsonaro se desculpou com Xi pelo tom duro das declarações que proferiu enquanto candidato em 2018. A realidade da importância da China para o Brasil, por fim, impôs-se nas relações bilaterais reforçando o pragmatismo, a ponto de afirmar-se, segundo o ex-embaixador do Brasil na China, Marcos Caramuru, que as relações Brasil-China viviam uma “primavera diplomática”, com as interações políticas “mais intensas dos últimos governos”²⁴.

Um aspecto importante que se destaca no pragmatismo das relações, é que outras esferas do Estado – poderes executivos subnacionais e legislativos – começaram também a se organizar para estabelecer relações mais diretas com a China. Em março, na Câmara Federal, e em maio, no Senado Federal, foram relançadas as Frentes Parlamentares Brasil-China²⁵; câmaras estaduais, como a do Rio Grande do Sul, também promoveram suas próprias frentes parlamentares²⁶. Em abril, o Estado de São Paulo anunciou – e em agosto inaugurou – o primeiro escritório comercial de São Paulo na China²⁷. Os Estados da região Nordeste, unidos por meio do Consórcio Nordeste, têm realizado parcerias com empresas chinesas, como a que existe entre a ZTE e o Estado do Piauí, buscando por meio da atividade paraestatal contornar o que o Governador da Bahia, Rui Costa, classificou como “insucessos nas relações internacionais” provocados pela atuação do governo Bolsonaro²⁸.

23 PARAGUASSU, Lisandra. Em encontro com Xi Jinping, Bolsonaro defende ampliar e diversificar comércio com China. **Reuters**, 18 nov. 2019. Disponível em: <https://br.reuters.com/article/topNews/idBRKBN1XN1Z7-OBRTP>. Acesso em: 25 nov. 2019.

24 VASCONCELOS, Gabriel. Relação com a China vive “Primavera Diplomática”, diz Marcos Caramuru. **Valor Econômico**, 16 set. 2019. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2019/09/16/relacao-com-china-vive-primavera-diplomatica-diz-marcos-caramuru.ghtml>. Acesso em: 18 set. 2019.

25 Ver ARAÚJO, Newton; SILVEIRA, Wilson. **Grupo Parlamentar Brasil-China é recriado na Câmara**, Brasília, 20 mar. 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/553927-grupo-parlamentar-brasil-china-e-recriado-na-camara/>. Acesso em: 19 set. 2019. E SENADO NOTÍCIAS. Grupo Parlamentar Brasil-China é instalado no Senado, 21 mar. 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/05/21/grupo-parlamentar-brasil-china-e-instalado-no-senado>. Acesso em: 19 set. 2019.

26 FARIAS, Andrea. **Frente Parlamentar promove seminário para organizar estratégia conjunta de relação comercial**, 08 ago. 2019. Disponível em: <http://www1.rs.gov.br/agenciadenoticias/destaque/tabid/855/IdMateria/317856/Default.aspx>. Acesso em: 19 set. 2019.

27 ESTADO DE SÃO PAULO. Governo de São Paulo inaugura escritório comercial na China. **Estado de São Paulo**, São Paulo, 09 ago. 2019. Disponível em: <http://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/governo-de-sao-paulo-inaugura-escritorio-comercial-na-china/>. Acesso em: 20 ago 2019.

28 DRUMMOND, Carlos. Nordeste beneficia-se da guerra comercial entre EUA e China. **Carta Capital**, 10 set. 2019. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/economia/nordeste-beneficia-se-da-guerra-comercial-entre-eua-e-china/>. Acesso em: 15 set. 2019.

O BRICS

Em meados de novembro de 2019, o Brasil sediou a XI Cúpula dos BRICS. O mote da reunião foi “crescimento econômico para um futuro inovador”, tendo como objetivo fomentar a cooperação técnica, desenvolvimento tecnológico e inovação, tema que está no centro da guerra comercial entre EUA e China e que promete ser um teste à política externa brasileira de alinhamento com os EUA. Este item já estava em pauta no governo anterior e tinha forte apoio da China. A ideia original, porém, era tentar gerar um novo fato de repercussão e impacto em torno da cooperação tecnológica, da mesma forma que o NDB tinha dado um salto de qualidade a partir da Cúpula do BRICS em Fortaleza, em 2014. Mas não houve clima político para tanto. Com o agrupamento perdendo capacidade de se apresentar de forma consensual sobre uma série de questões internacionais, principalmente devido ao alinhamento do Brasil com os EUA e sua nova posição perante os problemas da América do Sul, em particular a Venezuela, e do Oriente-Médio.

De praxe, reafirmou-se durante a cúpula o desejo de se ampliar a cooperação entre os países, e a importância das economias emergentes para o cenário global²⁹. Contudo, questões que haviam sido ponto pacífico nas últimas declarações de cúpula foram problematizadas. Em deferência aos EUA e Israel, o Brasil se recusou a permitir qualquer menção ao status de Jerusalém e a emitir apoio – que havia sido declarado pelo BRICS em 2018 – à agência para refugiados palestinos (UNRWA). Por influência do Brasil, não se permitiu ainda qualquer crítica ao unilateralismo. O MRE insistiu também para que não houvesse a inclusão de críticas à reforma da OMC, refletindo o novo momento diplomático em que o país abdicou do tratamento especial e diferenciado – uma preocupação de China e Índia³⁰.

A América do Sul foi outro tema excluído do documento³¹. Embora se tenha afirmado que declarações a respeito da região não sejam costumeiras para o BRICS, lembra-se que da última vez que o Brasil sediou a reunião, na Cúpula de Fortaleza, em 2014, os onze presidentes dos países sul-americanos foram convidados a participar e houve menção aos países da América do Sul na declaração final pelo seu “papel ativo no fortalecimento do multilateralismo e da cooperação internacional”, bem como a externalização de “apoio

29 BRICS. **DECLARAÇÃO DE BRASÍLIA – XI Cúpula do BRICS**, 14 de novembro de 2019. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/21083-declaracao-de-brasilia-11-cupula-do-brics>. Acesso em: 15 nov. 2019.

30 OLIVEIRA, Eliane; SOARES, Jussara. Por falta de consenso, declaração do Brics ignora crises na América do Sul. **O Globo**, 14 nov. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/por-falta-de-consenso-declaracao-do-brics-ignora-crisis-na-america-do-sul-24081963>. Acesso em: 15 nov. 2019.

31 *Ibidem*.

aos processos de integração da América do Sul” e reconhecimento “[d]a importância da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) na promoção da paz e da democracia na região”³². Contudo, a nova política para a América do Sul, em alinhamento com os EUA, acentuou discordâncias do Brasil com a China e a Rússia, principalmente em relação à Venezuela. Nenhum país externo ao agrupamento foi convidado para a reunião.

O documento final, entretanto, a “Declaração de Brasília”, forçou o Brasil a reconhecer e atribuir grande importância ao papel do multilateralismo, “a necessidade urgente de fortalecer e reformar o sistema multilateral”, incluindo não só a ONU e o FMI, mas também a OMC, a reiterar “a importância da implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável” e o “compromisso com a implementação do Acordo de Paris”³³ – pontos que contrastam com alguns discursos da política externa brasileira.

De forma geral, percebeu-se nesse primeiro ano de governo que o Brasil além de manter um baixo perfil, herdado do governo Michel Temer, com relação ao BRICS, modificou sua postura em pontos que pudessem causar desalinhamento com os EUA. Aprofundou-se assim o esvaziamento do conteúdo político do agrupamento e seu papel geopolítico, consolidando-se uma tendência em reduzir os BRICS a um fórum de relações econômicas e financeiras.

Novo Banco do Desenvolvimento (NBD)

Em 2019, o NBD recebeu a classificação AAA pela Agência de Classificação de Crédito do Japão (JCR) e a S&P e a Fitch reafirmaram sua avaliação AA+, o que evidencia uma boa recepção do mercado as suas atividades³⁴. Em termos de financiamentos no Brasil, o ano de 2019 foi o que mais produziu aportes do banco no país, conforme se pode observar no quadro 1.

32 BRICS. **DECLARAÇÃO DE FORTALEZA – VI Cúpula do BRICS** 15 de julho de 2014. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/5704-vi-cupula-brics-declaracao-de-fortaleza-15-de-julho-de-2014>. Acesso em: 15 nov. 2019.

33 BRICS (2019). Op. Cit.

34 EXAME. NDB obtém classificação AAA de agência de classificação de crédito do Japão. **Exame**, 22 ago. 2019. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/negocios/releases/ndb-obtem-classificacao-aaa-de-agencia-de-classificacao-de-credito-do-japao/>. Acesso em: 15 set. 2019.

Quadro 1 – Projetos financiados ao Brasil pelo NBD

Ano	Projeto	Montante	Contraparte	Sector	Status
2019	Porto São Luís	US\$ 300 milhões	TUP Porto São Luís S.A	Transporte	Proposto
2019	Projeto de Mobilidade e Desenvolvimento Urbano de Sorocaba	US\$ 40 milhões	Município de Sorocaba	Infraestrutura social	Proposto
2019	Projeto de melhoria da infraestrutura de transporte da região Norte	US\$ 300 milhões	Vale S.A	Transporte	Aprovado
2019	Fundo do Clima	US\$ 500 milhões	Brasil	Multi-setorial, Meio Ambiente	Aprovado
2019	Corredor de integração norte-sul	US\$ 71 milhões	Maranhão	Transporte	Aprovado
2018	Projeto de Municipalidades Sustentáveis	US\$ 50 milhões	Pará	Infraestrutura de sustentabilidade e desenvolvimento urbano	
2017	Projeto para o financiamento de energias renováveis e transmissão associada	US\$ 300 milhões	BNDES	Energia renovável	Aprovado
2016	Projeto de Proteção Ambiental	US\$ 200 milhões	Petrobras	Infraestrutura de sustentabilidade	Aprovado

Fonte: New Development Bank (2019). Elaboração própria.

Destaca-se entre os projetos financiados, o fornecido a Vale, sendo a primeira vez que o NBD financia entidade privada no país. O projeto da empresa se voltará para a construção de infraestrutura ferroviária e portuária para o escoamento de minério de ferro do Norte e Nordeste. Sublinha-se ainda o aporte ao Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, cujos recursos deverão ser repassados a municípios, Estados e empresas.

Os recursos vieram em hora propícia ao governo brasileiro, dado o desmantelamento do Fundo Amazônia. Lembra-se que quando o governo Bolsonaro sofreu críticas pesadas a respeito do descaso com o desmatamento na Amazônia por parte dos líderes europeus, foi justamente a China que saiu em defesa do Brasil afirmando que o país “é um dos [...] mais rigorosos nessas questões ambientais” e que a crise foi “fabricada” por forças internacionais, refletindo-se a defesa intransigente da soberania nacional que marca da diplomacia chinesa³⁵.

Apesar dos aportes do NBD terem aumentado em 2019, o Brasil ainda é o país que menos recebeu recursos do banco. A mobilização de tais recursos poderia ser fundamental para impulsionar a economia, sobretudo diante do cenário de baixo crescimento do PIB. Contudo, como os empréstimos são

35 OLIVEIRA, Eliane. ‘Brasil é um dos países mais rigorosos nessas questões ambientais’, afirma diplomata chinês. **O Globo**, 26 ago. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/brasil-um-dos-paises-mais-rigorosos-nessas-questoes-ambientais-afirma-diplomata-chines-23899850>. Acesso em: 19 set. 2019.

concedidos com base em projetos que são apresentados ao NBD, o aumento de aportes ao Brasil esbarra na ineficiente articulação entre o poder público e privado para a concepção de projetos.

Além disso, a política fiscal contracionista do governo fez com que os investimentos do BNDES – que no Brasil deveria ser o principal operador do NBD – se reduzissem drasticamente, o que realçou uma contradição: ao mesmo tempo em que se cobrava o fomento de investimentos de bancos de desenvolvimento, via NBD, criticava-se a atuação do BNDES, que deveria agir como a contraparte nacional mais importante para a articulação de projetos e captação de recursos do NBD. O fato é que, como salientou Mourão sobre o NBD, “nós não estamos usando o banco”, pois “O problema é ter projetos”³⁶.

Investimentos e financiamentos

No que se refere a Investimentos Diretos Externos (IDE) chineses no Brasil, segundo informações do Ministério da Economia³⁷, entre 2003 e o terceiro trimestre de 2019, os investimentos chineses representaram 30,9% de todos os investimentos recebidos pelo país, atrás apenas dos EUA (com 31,25%).

O ano de 2019 foi marcado pela recepção de investimentos chineses para o setor energético. Só no primeiro semestre de 2019 foram realizadas a compra de três usinas de energia renovável no Nordeste pela CGN Energy, maior operadora de energia nuclear da China, por US\$ 785 milhões. No período, o montante total de IDE chinês no Brasil se aproximou de US\$ 1,7 bilhões, distribuído nos setores de energia (cerca de US\$ 0,8 bilhão), transporte (US\$ 0,68 bilhão) e minérios (US\$ 0,2 bilhão)³⁸.

No segundo semestre, grande destaque foi dado à participação das empresas chinesas CNOOC e CNODC no “mega” leilão do pré-sal, considerado um fracasso segundo as intenções do governo de atrair mais investimentos estrangeiros ao país. As empresas fizeram, em consórcio com a Petrobras, a única oferta para a área de Búzios, compondo participação de 5% cada uma delas, o que é coerente com os investimentos que as estatais petrolíferas e bancos vêm fazendo no setor de petróleo no Brasil como parte de suas estratégias de diversificar fontes diante de uma necessidade de importação crescente.

36 ARAÚJO, Carla; RITTNER, Daniel; MURAKAWA, Fábio. Op. Cit.

37 BRASIL, Ministério da Economia, Comércio Exterior e Serviços. **Boletim de Investimentos Estrangeiros - Países Selecionados (3º trimestre de 2019)**. 2019d. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/boletins/boletim-de-investimentos-estrangeiros/arquivos/boletim-de-investimentos-estrangeiros-2013-paises-selecionados-3o-trimestre-de-2019>. Acesso em: 05 set. 2020.

38 Idem (2019a). Op. Cit.

O acumulado de investimentos chineses em 2019 foi maior que o valor de 2018, ano marcado por uma redução mais generalizada de novos investimentos das empresas chinesas no mundo³⁹. Observa-se que a grande maioria do estoque dos investimentos produtivos chineses está na mão de grandes empresas estatais controladas diretamente pelo Conselho de Estado, o que indica o caráter estratégico destes investimentos para garantir o fornecimento de alimentos e petróleo de um lado, e de outro ocupar um papel de liderança mundial no setor elétrico, impondo seu padrão tecnológico, em particular no caso da transmissão em ultra alta tensão (HVDC na sigla inglesa). A operação de grandes construtoras se dá também em função do interesse chinês em agilizar e baratear o escoamento e a logística do comércio.

Em novembro de 2019, a China teria colocado à disposição do Brasil US\$ 100 bilhões de fundos⁴⁰, contudo, na prática, promessas de financiamentos anteriores ainda precisam se concretizar. Permaneceram travados em 2019 os recursos do Fundo Brasil-China de Cooperação para Expansão da Capacidade Produtiva, criado ainda no governo Dilma, em 2015, e ativado em 2017 pelo Decreto nº 9.063/2017, já no governo Temer⁴¹. O Fundo, que possui um Comitê Diretivo paritário, consiste em um mecanismo de cooperação que visa financiar projetos para o desenvolvimento de infraestrutura no Brasil. O montante total do Fundo foi anunciado no valor de US\$ 20 bilhões (valor 10 vezes superior ao que o NDB dispõe para o Brasil). Desse valor, 75% viriam do lado chinês, representado nesse caso pela China-LAC Cooperation Fund (Claifund) e 25% fornecidos pelo lado brasileiro, representado pelo BNDES e Caixa Econômica Federal.

O aporte inaugural do Fundo seria voltado para a usina hidrelétrica de Belo Monte (PA), no montante de R\$ 10 bilhões. Contudo, o desembolso não procedeu, por questões provenientes de ambos os lados. Do lado do Brasil, evidenciou-se uma dificuldade de comprometimento de recursos das contrapartes nacionais, o qual o desmonte do BNDES contribuiu, dado que acerto que existia no Fundo era de que os aportes seriam de “três por um”, isto é, os chineses desembolsariam US\$ 3 para cada US\$ 1 comprometido pelo Brasil, sem participação nacional, não é possível obter recursos⁴².

39 Idem (2019e). Op. Cit.

40 FOLHAPRESS. China põe US\$ 100 bilhões de fundos à disposição do Brasil. **Valor Econômico**, 15 nov. 2019. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2019/11/15/china-poe-us-100-bilhoes-de-fundos-estatais-a-disposicao-do-brasil.ghtml>. Acesso em: 29 nov. 2019.

41 BRASIL. **Decreto nº 9.063, de 30 de maio de 2017**. Institui o Comitê Brasil-China de Cooperação para Expansão da Capacidade Produtiva. Subchefia para Assuntos Jurídicos da Secretaria-Geral da Presidência da República, Brasília, 30 mai. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9063.htm. Acesso em: 19 set. 2019.

42 LIS, Laís. Fundo Brasil-China poderá financiar até 100% de projetos no país, diz Planejamento. **G1**, 26 jun. 2019.

Há de se observar o quadro geral de baixíssima propensão ao investimento, no primeiro ano do governo Bolsonaro, com a Formação Bruto de Capital Fixo (FBCF)/PIB estagnado no nível de 15%. Do lado da China, houve a fusão do Claifund com o Fundo China-África, o que também gerou necessidade de recomposição. Desse modo, operacionalizar o Fundo permanece com um desafio para intensificar mais as relações de investimento entre os países.

Comércio

As relações comerciais Brasil-China consolidaram ao longo das últimas duas décadas algumas características estruturais, que tiveram continuidade no primeiro ano do governo Bolsonaro: i) o padrão das trocas é norte-sul, com o Brasil vendendo majoritariamente bens básicos e comprando manufaturados; ii) o saldo comercial é favorável ao Brasil; iii) a China ocupa há uma década o topo da lista dos parceiros comerciais brasileiros, se descolando cada vez mais do segundo colocado – os EUA.

O comércio internacional entre Brasil e China não foi afetado pela tentativa de enquadramento ideológico da China patrocinada pelo MRE e conseguiu aproveitar da chamada “guerra comercial” entre os EUA e a China. Em 2019, o país permaneceu como o parceiro mais importante para o comércio exterior brasileiro, como se observa no quadro 2.

Quadro 2 – Dois maiores parceiros comerciais em porcentagem de participação nas exportações e importações brasileiras em 2018 e 2019

PAÍSES	2018		2019	
	Exportações	Importações	Exportações	Importações
China	26,8%	19,2%	28,1%	20,7%
Estados Unidos	12,1%	16%	13,2%	17,7%

Fonte: BRASIL (2020). Elaboração própria.

Como se observa no quadro 3, de 2018 para 2019, o saldo comercial com a China continuou a ser positivo para o Brasil.

Quadro 3 – Exportações, importações e saldo comercial do Brasil com a China em 2018 e 2019

	2018	2019
Exportações	63.929,55	63.357,50
Importações	34.730,03	35.270,80
Saldo	29.199,52	28.086,70

Fonte: BRASIL (2020). Elaboração própria.

Contudo, na comparação, o saldo sofreu queda, refletindo uma variação de -0,9% das exportações para a China, enquanto houve o aumento de 1,6% nas importações. Chama-se atenção especial para a variação de -25% das exportações de soja para a China em relação ao mesmo período de 2018, o que ocorreu principalmente devido à peste suína no país ter diminuído a necessidade de compra do produto, que ainda sim foi o mais exportado pelo Brasil para a China, como mostra o quadro 4.

Quadro 4 – Os três produtos brasileiros mais exportados para a China em 2018 e 2019

PRODUTOS	2018		2019 (janeiro-agosto)	
	Valor total (em bilhões FOB)	% nas exportações	Valor total (em bilhões FOB)	% nas exportações
Soja mesmo triturada	27,23	43%	20,05	32%
Óleos Brutos de petróleo	14,39	23%	15,5	24%
Minérios de Ferro e seus concentrados	10,93	17%	13,5	21%

Fonte: BRASIL (2020). Elaboração própria.

A pauta de compras brasileira dos chineses permaneceu concentrada em produtos manufaturados diversos da indústria de transformação (99,5%), sendo que o produto mais comprado pelo Brasil da China não ultrapassou 11% das compras totais em 2018 (plataformas de Perfuração ou de Exploração, dragas, etc) e 12% em 2019 (equipamentos de telecomunicação incluindo peças e acessórios), o que demonstra a diversificação da pauta chinesa para o Brasil, em contraposição a concentração da pauta exportadora brasileira para a China.

Considerando as características consolidadas do comércio Brasil-China, os principais desafios das relações comerciais se mantiveram. Do lado brasileiro, diversificar a pauta exportadora e, do chinês, espera-se: i) o tratamento do país como economia de mercado; ii) a redução da aplicação de elementos de defesa contra as importações chinesas; e iii) a garantia de continuidade do suprimento de *commodities* básicas.

Uma das questões que merecem destaque é a evolução das questões fitossanitárias entre os países, que pode impactar a estabilidade do comércio de *commodities*. Em junho de 2019, houve uma suspensão automática da exportação de carne bovina brasileira para a China, durante dez dias, devido a detecção de um animal com caso atípico de EEB (Espongiforme Bovina, também conhecida como Vaca Louca) no Mato Grosso. Posteriormente, mesmo com a permissão de retomada das exportações, a habilitação de mais frigoríficos para exportar para a China e a chegada de um adido na embaixada para cuidar das questões fiscais, ainda permaneceram uma série de barreiras a exportadores brasileiros, devido à posição da AQSIC (Administração

de Supervisão de Qualidade, Inspeção e Quarentena da China) de não permitir a habilitação automática de plantas frigoríficas. Mesmo diante de tais dificuldades, contudo, as exportações de carne para a China cresceram em 2019⁴³, em especial no segundo semestre, como efeito do aumento do consumo de carne bovina no país, dado a peste suína, e devido a problemas com o rebanho australiano, motivo pelo qual a China foi apontada como um dos principais fatores para o aumento do preço da carne no mercado doméstico brasileiro, o que não indica, porém, disposição futura da China de abrir mão de sua política protecionista e defesa da produção interna.

Já a tão falada diversificação da pauta exportadora do Brasil para a China esbarra em uma série de questões estruturais, das quais podemos citar, externamente, a própria concorrência chinesa consolidada pela posição da China na economia política internacional como a “fábrica do mundo” (enquanto o Brasil é visto como o “celeiro do mundo”), e domesticamente, a deficiente competitividade da indústria brasileira, que vem perdendo espaço no PIB nos últimos 40 anos, e que, sobretudo a partir de 2010, vem sofrendo um processo de desindustrialização precoce⁴⁴. A conjuntura de crise – internacional e, principalmente, interna – dos últimos anos e as políticas contracionistas, consolidadas pelas gestões de Temer e aprofundadas por Bolsonaro só corroboraram para incapacidade do Brasil em promover a diversificação de sua pauta exportadora. Os mecanismos de política industrial foram desmontados ou fragilizados, a começar pelo BNDES, a política de conteúdo local e de compras governamentais. Na prática, quando se fala em “diversificação” das exportações para a China, entende-se incluir outros produtos primários, além dos “big three” (soja, petróleo e minério de ferro) ou, no máximo, exportação de produtos processados do setor agroalimentar.

A implementação do status de economia de mercado para a China ainda permanece como um desafio para o Brasil. Embora o reconhecimento do status tenha sido sugerido pelo governo brasileiro em 2004, desde então alguns setores da indústria, articulados principalmente em torno da FIESP e da CNI, pressionaram – com sucesso – para a não-implementação. A partir de 11 de dezembro de 2016, data em que a China completou 15 anos de acesso à OMC e passou a exigir tratamento como membro pleno da organização, o Departamento de Defesa Comercial (DECOM) do governo brasileiro aproveitou flexibilidades nas regras da OMC para continuar a utilizar valores construídos nas investigações *antidumping* contra a China, “desconsiderando

43 Segundo dados de Brasil (2020), as exportações de carne bovina cresceram em 2019 138%, as de carne suína 154%, e as de carne de aves 18,6%.

44 FIESP - Federação das Indústrias do Estado de São Paulo. **Panorama da Indústria de transformação brasileira**. Departamento de Economia, Competitividade e Tecnologia. 17. Edição. São Paulo: FIESP/CIESP, 2019.

os preços e custos chineses em decorrência da alegação de dificuldades na obtenção de informações”⁴⁵.

Essa política de defesa, contudo, parece estar perdendo relevância diante do movimento de abertura comercial unilateral promovido pelo Ministério de Economia. Guedes chegou a afirmar em novembro que conversa com a China sobre a possibilidade de estabelecimento de uma área de livre-comércio entre os países⁴⁶. Ao mesmo tempo, há uma forte preocupação, que a China divide com a Índia, devido à possibilidade de o Brasil abrir mão do status de ‘nação em desenvolvimento’ na OMC, algo do qual ambos os países não querem abandonar.

Desafios à postura pragmática: a questão do 5G

Apesar de o pragmatismo ter se imposto nas relações entre Brasil e China, não se pode subestimar o impacto que o alinhamento do Brasil com os EUA pode produzir nas relações no futuro. O teste deverá ser o leilão do 5G no Brasil, previsto para 2021. Quando esteve na China, em maio, Mourão se encontrou com o presidente da Huawei e reafirmou a posição de autonomia do Brasil com relação à pressão dos EUA sobre países aliados para limitar a atuação da Huawei, em particular no que diz respeito o uso da tecnologia 5G: “Não, não. Aqui não”⁴⁷.

Em novembro de 2019, dias após receber Xi em Brasília, Bolsonaro se reuniu com o diretor-executivo da Huawei no Brasil. O presidente afirmou à imprensa que no encontro eles não conversaram sobre o leilão. Contudo, a empresa chinesa é uma das poucas no mundo que tem capacidade tecnológica de oferecer o 5G⁴⁸. Presente no Brasil há mais de duas décadas, e junto com a também chinesa ZTE, a Huawei tem atuado como fornecedora de empresas de telecomunicação que devem participar do leilão. A questão sobre a sua participação está na definição dos padrões tecnológicos que deverão ser adotados pelo governo.

45 CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (2019). op. cit.

46 MARTELLO, Alexandre. Guedes fala em livre comércio com China: veja principais produtos negociados. **G1**, 13 nov. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/11/13/guedes-fala-em-livre-comercio-com-china-veja-principais-produtos-negociados.ghtml>. Acesso em: 10 dez. 2019.

47 ARAÚJO; RITNER; MURAKAWA. op. cit.

48 AGÊNCIA O GLOBO. Após reunião com presidente da Huawei Brasil, Bolsonaro nega ter tratado sobre leilão 5G. **Época Negócios**, 18 nov. 2019. Disponível em: <https://epocanegocios.globo.com/Tecnologia/noticia/2019/11/apos-reuniao-com-presidente-da-huawei-brasil-bolsonaro-nega-ter-tratado-sobre-leilao-5g.html>. Acesso em: 20 nov. 2019.

A Huawei está no centro da guerra comercial travada pelos EUA contra a China, motivo pelo qual o governo estadunidense intensificou o lobby sobre o brasileiro para evitar a participação da chinesa como fornecedora. Em outubro, autoridades dos EUA vieram ao Brasil para deixar claro que o padrão tecnológico a ser adotado terá implicações de longo-prazo⁴⁹. Dado que a Huawei é considerada um risco para a segurança nacional dos EUA, países que a usarem como fornecedora terão suas oportunidades limitadas nas relações com os EUA. Para o Brasil, que se alinhou ao país e almeja ser designado como aliado preferencial extra-OTAN com a esperança de obter ganhos por meio da cooperação militar e transferência de tecnologias, a participação da Huawei como fornecedora nos leilões pode prejudicar as relações com os EUA.

Já considerando a China, embora tenha encarado com pragmatismo o alinhamento do Brasil com os EUA, qualquer tomada de posição do Brasil a favor dos norte-americanos na guerra comercial deve ter impactos negativos nas relações. Diante dessa encruzilhada, Bolsonaro retirou, em novembro de 2019, da Anatel e do Ministério das Comunicações, as decisões sobre o leilão do 5G, colocando sob a tutela da Casa Civil estabelecer os padrões para a concorrência.

Conclusão

Durante o primeiro ano do governo Bolsonaro o tratamento dado à China transitou de um inusitado enquadramento ideológico, proposto pelo Chanceler e o próprio Presidente, para um pragmatismo orientado por setores econômicos com fortes interesses na relação comercial e financeira com a China. Desse modo, percebe-se que os interesses concretos tendem a sustentar a posição da China como uma importante parceira para o Brasil.

Nas articulações na política internacional, contudo, percebeu-se não só a continuidade do esvaziamento político do BRICS, bem como uma modificação da postura brasileira perante o agrupamento nos temas que possam causar desalinhamento com os EUA, ficando cada vez mais clara a opção de encarar a iniciativa em termos economicistas. Notou-se que o país tem buscado aumentar as captações de recursos via NBD, contudo enfrenta dificuldades na proposição de projetos.

49 BBC NEWS BRASIL. Por que Huawei coloca Brasil em saia-justa com China e EUA. *Época Negócios*, 28 nov. 2019. Disponível em: <https://epocanegocios.globo.com/Empresa/noticia/2019/11/por-que-huawei-coloca-brasil-em-saia-justa-com-china-e-eua.html>. Acesso em: 29 nov. 2019.

Para o próximo período, evidencia-se que deverá haver mais dificuldade para o declarado alinhamento automático com os EUA conviver com a expansão dos interesses comerciais e econômicos entre China e Brasil, já que vem se intensificando a pressão norte-americana para enquadrar o Brasil em sua cruzada contra os interesses chineses. Cabe ao Brasil torcer por uma repactuação, mesmo momentânea, das relações EUA-China, assim poderá facilitar mais para o Brasil a convivência entre seus dois grandes parceiros.

Referências Bibliográficas

AGÊNCIA BRASIL. Brazil backs Chinese candidate in FAO election. **Agência Brasil**. 21 jun. 2019. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/en/internacional/noticia/2019-06/brazil-backs-chinese-candidate-fao-election>. Acesso em: 30 jul. 2019.

AGÊNCIA O GLOBO. Após reunião com presidente da Huawei Brasil, Bolsonaro nega ter tratado sobre leilão 5G. **Época Negócios**, 18 nov. 2019. Disponível em: <https://epocanegocios.globo.com/Tecnologia/noticia/2019/11/apos-reuniao-com-presidente-da-huawei-brasil-bolsonaro-nega-ter-tratado-sobre-leilao-5g.html>. Acesso em: 20 nov. 2019.

ARAÚJO, Carla; RITTNER, Daniel; MURAKAWA, Fábio. Mourão diz que o Brasil rejeita bloqueio à Huawei. **Valor Econômico**, 07 jun. 2019. Disponível em: <https://www.defesanet.com.br/pr/noticia/33156/Mourao---Brasil-descarta-vetar-presenca-da-Huawei-em-5G/>. Acesso em: 10 jun. 2019.

ARAÚJO, Ernesto Henrique Fraga. Trump e o Ocidente. **Cadernos de Política Exterior**, Brasília, v.3, n.6, p. 323-358, dez. 2017. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/CADERNOS-DO-IPRI-N-6.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2019.

ARAÚJO, Newton; SILVEIRA, Wilson. Grupo Parlamentar Brasil-China é recriado na Câmara, 20 mar 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/553927-grupo-parlamentar-brasil-china-e-recriado-na-camara/>. Acesso em: 19 set. 2019

BAGGIO, Mayara; AGÊNCIA INDUSNET FIESP. **Fiesp realiza primeira ação de preparação para a China International Import Expo (CIIE) 2018**, 30 ago. 2018. Disponível em: <http://www.fiesp.com.br/sicab/noticias/fiesp-realiza-primeira-acao-de-preparacao-para-china-international-import-expo-ciie-2018/>. Acesso em: 10 mar. 2019.

BAND NEWS TV. **Mourão preside reunião da COSBAN na China**. Rio de Janeiro, 20 de maio de 2019. Facebook: BandNews. Disponível em: <https://www.facebook.com/watch/?v=1085998168275828>. Acesso em: 19 set. 2019.

BBC NEWS BRASIL. Por que Huawei coloca Brasil em saia-justa com China e EUA. **Época Negócios**, 28 nov. 2019. Disponível em: <https://epocanegocios.globo.com/Empresa/noticia/2019/11/por-que-huawei-coloca-brasil-em-saia-justa-com-china-e-eua.html>. Acesso em: 29 nov. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 9.063, de 30 de maio de 2017**. Institui o Comitê Brasil-China de Cooperação para Expansão da Capacidade Produtiva. Subchefia para Assuntos Jurídicos da Secretaria-Geral da Presidência da República, Brasília, 30 mai. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9063.htm. Acesso em: 19 set. 2019.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **China habilita mais 25 frigoríficos do Brasil para exportação**. 09 set. 2019. 2019a. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/china-habilita-mais-25-frigorificos-do-brasil-para-exportacao>. Acesso em: 20 set. 2019.

BRASIL, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Em encontro com ministra Tereza Cristina, chineses prometem aumentar investimentos no Brasil**, 13 mai. 2019. 2019b. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/noticias/chineses-prometem-a-ministra-tereza-cristina-aumentar-investimentos-no-brasil>. Acesso em: 25 mai. 2019.

BRASIL. Ministério da Economia, Comércio Exterior e Serviços. **Boletim de Investimentos Estrangeiros - Países Selecionados (2º trimestre de 2019)**. 2019c. Disponível em: http://www.economia.gov.br/central-de-conteudos/publicacoes/relatorios-e-boletins/2019/boletim-de-investimentos-estrangeiros-paises-selecionados_no-02_2019_vf.pdf. Acesso em: 18 set 2019.

BRASIL, Ministério da Economia, Comércio Exterior e Serviços. **Boletim de Investimentos Estrangeiros - Países Selecionados (3º trimestre de 2019)**. 2019d. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/boletins/boletim-de-investimentos-estrangeiros/arquivos/boletim-de-investimentos-estrangeiros-2013-paises-selecionados-3o-trimestre-de-2019>. Acesso em: 05 set. 2020.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Presidência brasileira do BRICS em 2019 - Falas do Ministro Ernesto Araújo durante a participação na Primeira Reunião de Sherpas** – Curitiba, 14 e 15 de março de 2019. 2019e. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/noticias/acontece-no-brasil/presidencia-brasileira-do-brics-em-2020>. Acesso em 10 abr 2019.

BRICS. **DECLARAÇÃO DE BRASÍLIA – XI Cúpula do BRICS**, 14 de novembro de 2019. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/21083-declaracao-de-brasilia-11-cupula-do-brics>. Acesso em: 15 nov. 2019.

BRICS. **DECLARAÇÃO DE FORTALEZA – VI Cúpula do BRICS** 15 de julho de 2014. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/5704-vi-cupula-brics-declaracao-de-fortaleza-15-de-julho-de-2014>. Acesso em: 15 nov. 2019.

BUSCH, Alexander. Vice brasileiro em bem-sucedida missão de controle de danos na China. **Deutsche Welle**, 25 mai. 2019. Disponível em: <https://p.dw.com/p/3J4Vz>. Acesso em: 10 jun. 2019.

CÂMARA DE COMÉRCIO E INDÚSTRIA BRASIL-CHINA. **Dicas e Guia completo para a abertura de Empresa na China**. [S. l.], [2019?]. Disponível em: <http://www.camarabrasilchina.com.br/noticias-e-publicacoes/noticias/noticias-sobre-negocios-com-a-china/dicas-e-guia-completo-para-a-abertura-de-empresa-na-china>. Acesso em: 28 jul. 2019.

CARVALHO, Cristina; AGÊNCIA INUDSNET FIESP. **É fundamental Brasil ter bom relacionamento com todos os países, diz Skaf**, 12 abr. 2019. Disponível em: <https://www.fiesp.com.br/noticias/e-fundamental-brasil-ter-bom-relacionamento-com-todos-os-paises-diz-skaf/>. Acesso em: 09 mai. 2019.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **O tratamento da China como economia de mercado após 2016: análise comparada Brasil, Estados Unidos e União Europeia**. Brasília: CNI, 2019. Disponível em: https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/a1/74/a1741fd4-d1ab-49bf-9dd5-3c1b557a27a8/228863_o_tratamento_da_china_web.pdf. Acesso em: 10 set. 2019.

DRUMMOND, Carlos. Nordeste beneficia-se da guerra comercial entre EUA e China. **Carta Capital**, 10 set. 2019. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/economia/nordeste-beneficia-se-da-guerra-comercial-entre-eua-e-china/>. Acesso em: 15 set. 2019.

ESTADO DE SÃO PAULO. Governo de São Paulo inaugura escritório comercial na China. **Estado de São Paulo**, São Paulo, 09 ago. 2019. Disponível em: <http://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/governo-de-sao-paulo-inaugura-escritorio-comercial-na-china/>. Acesso em: 20 ago 2019.

EXAME. NDB obtém classificação AAA de agência de classificação de crédito do Japão. **Exame**, 22 ago. 2019. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/negocios/releases/ndb-obtem-classificacao-aaa-de-agencia-de-classificacao-de-credito-do-japao/>. Acesso em: 15 set. 2019.

FAO – FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. **Qu Dongyu of China elected FAO Director-General**, 23 jun. 2019. 2019. Disponível em: <http://www.fao.org/news/story/pt/item/1199116/icode/>. Acesso em: 19 set. 2019.

FARIAS, Andrea. **Frente Parlamentar promove seminário para organizar estratégia conjunta de relação comercial**, 08 ago. 2019. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/agenciadenoticias/destaque/tabid/855/IdMateria/317856/Default.aspx>. Acesso em: 19 set. 2019.

FERNANDES, Maria Cristina. Bolsonaro: nunca seremos 100% afinados com a China, mas na questão econômica estamos fortes. **O Globo**, 25 out. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/bolsonaro-nunca-seremos-100-afinados-com-china-mas-na-questao-economica-estamos-fortes-24042314>. Acesso em: 28 out. 2019.

FIESP - Federação das Indústrias do Estado de São Paulo. **Panorama da Indústria de transformação brasileira**. Departamento de Economia, Competitividade e Tecnologia. 17. Edição. São Paulo: FIESP/CIESP, 2019.

FOLHA DE SÃO PAULO. A novos diplomatas, Araújo diz que país ‘não venderá alma’ para exportar minério de ferro e soja. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 11 mar. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/03/a-novos-diplomatas-araujo-diz-que-pais-nao-vendera-alma-para-exportar-minerio-de-ferro-e-soja.shtml>. Acesso em: 20 mar. 2019.

FOLHAPRESS. China põe US\$ 100 bilhões de fundos à disposição do Brasil. **Valor Econômico**, 15 nov. 2019. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2019/11/15/china-poe-us-100-bilhoes-de-fundos-estatais-a-disposicao-do-brasil.gh.html>. Acesso em: 29 nov. 2019.

GALLAGHER, Kevin; MYERS, Margaret. **China-Latin America Finance Database**. Washington: Inter-American Dialogue, 2020. Disponível em: https://www.thedialogue.org/map_list/. Acesso em: 18 ago. 2020.

LIS, Laís. Fundo Brasil-China poderá financiar até 100% de projetos no país, diz Planejamento. **G1**, 26 jun. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/fundo-brasil-china-podera-financiar-ate-100-de-projetos-no-pais-diz-planejamento.gh.html>. Acesso em: 19 set. 2019.

MARTELLO, Alexandre. Guedes fala em livre comércio com China: veja principais produtos negociados. **G1**, 13 nov. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/11/13/guedes-fala-em-livre-comercio-com-china-veja-principais-produtos-negociados.gh.html>. Acesso em: 10 dez. 2019.

MAZUI, Guilherme; BARBIÉRI, Luiz Felipe; RODRIGUES, Matheus. ‘China cada vez mais faz parte do futuro do Brasil’, diz Bolsonaro. **G1**, Brasília, 13 nov. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/11/13/bolsonaro-recebe-presidente-da-china-no-itamaraty-antes-de-cupula-de-lideres-do-brics.gh.html>. Acesso em: 27 nov. 2019.

NEW DEVELOPMENT BANK. **List of All Projects**. 2021. Disponível em: <https://www.ndb.int/projects/list-of-all-projects/>. Acesso em: 01 dez. 2019

OLIVEIRA, Eliane. ‘Brasil é um dos países mais rigorosos nessas questões ambientais’, afirma diplomata chinês. **O Globo**, 26 ago. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/brasil-um-dos-paises-mais-rigorosos-nessas-questoes-ambientais-afirma-diplomata-chines-23899850>. Acesso em: 19 set. 2019.

OLIVEIRA, Eliane; SOARES, Jussara. Por falta de consenso, declaração do Brics ignora crises na América do Sul. **O Globo**, 14 nov. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/por-falta-de-consenso-declaracao-do-brics-ignora-criises-na-america-do-sul-24081963>. Acesso em: 15 nov. 2019.

PARAGUASSU, Lisandra. Em encontro com Xi Jinping, Bolsonaro defende ampliar e diversificar comércio com China. **Reuters**, 18 nov. 2019. Disponível em: <https://br.reuters.com/article/topNews/idBRKBN1XN1Z7-OBRT>. Acesso em: 25 nov. 2019.

SENADO NOTÍCIAS. Grupo Parlamentar Brasil-China é instalado no Senado, 21 mar. 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/05/21/grupo-parlamentar-brasil-china-e-instalado-no-senado>. Acesso em: 19 set. 2019.

SPRING, Jake. Discurso anti-China de Bolsonaro causa apreensão sobre negócios com o país. **UOL**, 25 out. 2018. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/eleicoes/2018/noticias/reuters/2018/10/25/discurso-anti-china-de-bolsonaro-causa-apreensao-sobre-negocios-com-o-pais.htm>. Acesso em: 05 mar. 2019.

VASCONCELOS, Gabriel. Relação com a China vive “Primavera Diplomática”, diz Marcos Caramuru. **Valor Econômico**, 16 set. 2019. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2019/09/16/relacao-com-china-vive-primavera-diplomatica-diz-marcos-caramuru.ghtml>. Acesso em: 18 set. 2019.

SOBRE OS AUTORES

Ana Paula Fonseca Teixeira

Estudante dos bacharelados de Ciências e Humanidades, Relações Internacionais e Políticas Públicas da Universidade Federal do ABC.

Ana Tereza Lopes Marra

Doutora em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais “San Tiago Dantas”. Professora Adjunta na Universidade Federal do ABC nos Bacharelados de Ciências e Humanidades e de Relações Internacionais, e no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais.

Beatriz Pidone Costa

Bacharel em Ciências e Humanidades e em Relações Internacionais pela UFABC.

Bruna Belasques

Bacharel em Ciências e Humanidades e em Relações Internacionais pela UFABC. Estudante do Bacharelado de Ciências Econômicas pela mesma instituição.

Bruno Castro Dias da Fonseca

Bacharel em Ciências e Humanidades e em Relações Internacionais pela UFABC. Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da FFLCH-USP.

Bruno Venâncio

Bacharel em Ciências e Humanidades e em Relações Internacionais pela UFABC.

Desirée Souza Santil

Estudante dos bacharelados de Ciências e Humanidades e Relações Internacionais da Universidade Federal do ABC.

Diego Araujo Azzi

Doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP). Professor do Programa de Pós-Graduação (PRI) e Coordenador do Bacharelado (BRI) em Relações Internacionais da Universidade Federal do ABC (UFABC).

Everton Reichert Farias

Estudante do Bacharelado em Ciências e Humanidades da UFABC.

Flávia Mitake Neiva

Estudante dos bacharelados de Ciências e Humanidades e Relações Internacionais da Universidade Federal do ABC.

Flávio Rocha de Oliveira

Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. Professor Adjunto na Universidade Federal do ABC nos Bacharelados de Ciências e Humanidades e de Relações Internacionais.

Flávio Thales Ribeiro Francisco

Doutor em História Social pela Universidade de São Paulo. Professor Adjunto na Universidade Federal do ABC nos Bacharelados de Ciências e Humanidades e de Relações Internacionais, e no Programa de Pós-graduação em Economia Política Mundial.

Gabriel Santos Carneiro

Bacharel em Ciências e Humanidades e em Relações Internacionais pela UFABC. Estudante do Bacharelado em Ciências Econômicas pela mesma instituição.

Gabriel Horacio de Jesus Soprijo

Estudante dos bacharelados de Ciências e Humanidades e Relações Internacionais da Universidade Federal do ABC.

Gilberto Maringoni

Doutor em História Social pela Universidade de São Paulo. Professor Adjunto na Universidade Federal do ABC nos Bacharelados de Ciências e Humanidades e de Relações Internacionais, e no Programa de Pós-graduação em Ciências Humanas e Sociais.

Gilberto M. A. Rodrigues

Doutor em Ciências Sociais pela PUC/SP. Professor Adjunto na Universidade Federal do ABC nos Bacharelados de Ciências e Humanidades, de Relações Internacionais, do Programa de Pós-graduação em Ciências Humanas e Sociais e Coordenador do Programa de Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais. Bolsista de Produtividade em Desenvolvimento Tecnológico e Extensão Inovadora do CNPq – DT.

Giorgio Romano Schutte

Doutor em Sociologia pela USP. Professor Associado na UFABC nos Bacharelados em Relações Internacionais e em Ciências Econômicas, e nos Programas de Pós-Graduação em Relações Internacionais e Economia Política Mundial. Bolsista de Produtividade do CNPq.

Giovana Matos

Estudante dos bacharelados de Ciências e Humanidades e Relações Internacionais da Universidade Federal do ABC.

Giovanna Bonato Matrone

Bacharel em Ciências e Humanidades e em Relações Internacionais pela UFABC. Estudante do Bacharelado em Políticas Públicas pela mesma instituição.

Giovanna Miron Fernandes de Moura

Estudante dos bacharelados de Ciências e Humanidades, Relações Internacionais e Políticas Públicas da Universidade Federal do ABC.

Gustavo dos Santos Ortolan

Estudante dos bacharelados de Ciências e Humanidades e Relações Internacionais da Universidade Federal do ABC.

Isabela Costa Campos

Bacharel em Ciências e Humanidade pela UFABC. Estudante do Bacharelado em Relações Internacionais pela mesma instituição.

João Victor Dalla Pola

Bacharel em Relações Internacionais e em Ciências e Humanidades pela Universidade Federal do ABC. Atualmente é assistente de pesquisa na Fundação Getúlio Vargas em São Paulo.

João Victor Pennacchio Ortiz

Estudante dos bacharelados em Relações Internacionais e Ciências Econômicas da UFABC.

José Luís de Freitas

Jornalista graduado na UMESp e estudante dos cursos dos bacharelados em Ciências e Humanidades e Relações Internacionais pela UFABC.

Larissa de Oliveira Barros

Bacharel em ciências e humanidades e Relações Internacionais pela UFABC. Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (PRI) da Universidade Federal do ABC.

Larissa Rosevics

Doutora em Economia Política Internacional da UFRJ. Professora da UFRJ nas Graduações em Relações Internacionais e em Defesa e Gestão Estratégica Internacional.

Leonardo Martin de Souza

Bacharel em Ciências e Humanidades. Aluno da UFABC nos cursos de graduação em Relações Internacionais e em Políticas Públicas.

Letícia N. P. Leite

Bacharel em Ciências e Humanidades. Estudante da UFABC nos cursos de Relações Internacionais e Políticas Públicas.

Letícia Silva Ribeiro

Aluna da UFABC no curso de Ciências e Humanidades e Relações internacionais.

Lucas Macchia

Bacharel em Ciências e Humanidades e graduando em Relações Internacionais pela UFABC.

Lucas Taschetto

Doutor em Relações Internacionais pela USP. Professor Adjunto na Universidade Federal do ABC nos Bacharelados de Ciências e Humanidades e de Relações Internacionais, e no Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais.

Luiz Franco

Estudante dos bacharelados em Ciências e Humanidades e Políticas Públicas pela UFABC.

Marina Stephan Brigato

Estudante dos bacharelados em Relações Internacionais e em Ciências e Humanidades pela UFABC.

Matheus Corrêa

Bacharel em Ciências e Humanidades e estudante do Bacharelado em Relações Internacionais pela UFABC

Matheus Ligeiro Dias

Estudante do Bacharelado em Ciências e Humanidades da UFABC.

Milena Gonçalves Ludwig

Bacharel em Ciências e Humanidades pela UFABC. Mestranda do Instituto de Relações Internacionais da USP e aluna do Bacharelado em Relações Internacionais da UFABC.

Paulo Henrique Campos Gal

Bacharel em Ciências e Humanidades e graduando em Relações Internacionais pela UFABC.

Pedro Lagosta

Aluno da UFABC no Bacharelado em Ciências e Humanidades e no curso de Relações Internacionais.

Pedro Gabriel Conceição Versolato Calandrelli

Bacharel em Ciências e Humanidades. Estudante do bacharelado em Relações Internacionais da UFABC.

Rafaela Martins

Bacharel em Ciências e Humanidades pela UFABC.

Tarcizio Rodrigo de S. Melo

Bacharel em Ciências e Humanidades pela UFABC. Estudante do bacharelado em Relações Internacionais pela mesma instituição.

Tatiana Berringer

Doutora em Ciência Política pela Unicamp. Professora Adjunta na Universidade Federal do ABC nos Bacharelados de Ciências e Humanidades e de Relações Internacionais, e nos Programas de Pós-graduação em Relações Internacionais e em Economia Política Mundial.

Vitor Hugo dos Santos

Estudante dos bacharelados em Ciências e Humanidades, Relações Internacionais, Ciências Econômicas e Políticas Públicas da UFABC.

Vito Villar

Bacharel em Ciências e Humanidades pela UFABC. Estudante dos bacharelados em Relações Internacionais e em Ciências Econômicas pela mesma instituição.

A POLÍTICA EXTERNA do governo Bolsonaro é formada pela confluência de três correntes. A primeira, ultraliberal, liderada por Paulo Guedes, influi fortemente na política comercial, econômica e social do país. A segunda, orientada pelo ministro das Relações Exteriores Ernesto Araújo, é a ala neoconservadora, que rompe com tradições seculares de nossa diplomacia. Por fim, há o peso crescente do setor militar em funções chave nas relações do país com o mundo. Diante de uma crise global, pautada pelo acirramento de tensões entre Estados Unidos e China, o Brasil traça um percurso que o isola internacionalmente.

Este livro é uma contribuição do Observatório da Política Externa e Inserção Internacional do Brasil (OPEB) da UFABC em associação com a Fundação Friedrich Ebert para o entendimento dessa conjuntura complexa e agressiva.

