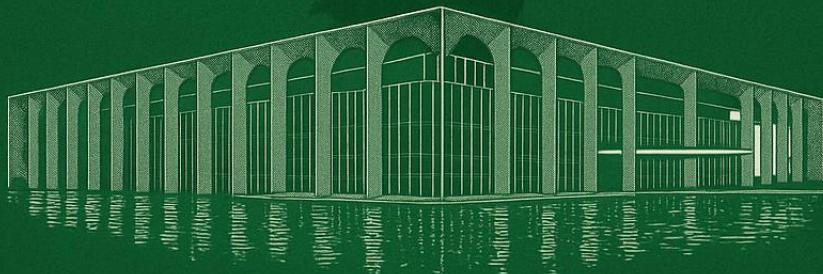


Um novo Brasil

A política externa do
governo Bolsonaro
(2019–2022)



Fernando A. Cardoso

Um novo Brasil:

A política externa do governo Bolsonaro (2019-2022)

Fernando A. Cardoso

“Somos, na verdade, um povo que tem dado inequívocas provas do seu amor à paz e da sua longanimidade para com os mais fracos. Desde que nos constituímos em nação independente, esforçamo-nos sempre por viver na melhor harmonia com os demais países, particularmente com os que nos são limítrofes. Desejamos muito sinceramente que todos eles prosperem, se engrandeçam e nos estimulem pelos bons exemplos que nos possam dar a prosseguir com firmeza e serenidade no caminho de todos os progressos morais e materiais. Anclamos merecer o afeto, não a desconfiança ou o terror dos nossos vizinhos.”

**José Maria da Silva Paranhos Júnior,
o Barão do Rio Branco (1845-1912)**

11 de junho de 1908

Sumário

Introdução 9

A Tradição: uma essência internacionalizante 13

- Do uso da força ao diálogo 15
- A busca pelo desenvolvimento 19
- Americanistas x Independentistas 23
- O acumulado histórico 26

A Ruptura: uma política, dois momentos 29

- Realismo x Narrativa 31
- Parcerias estratégicas? 36
- In)dependência de inserção 43
- Confronto, confronto e confronto 47
- O desenvolvimento é o vetor? 51

EUA: um parceiro inevitável 55

- “Um conjunto de valores compartilhados” 58
- “Sempre fui um grande admirador dos EUA” 60
- “Ele é um homem especial” 63
- “Estou cada vez mais apaixonado” 65

“Nossa relação nunca foi tão próxima” 68

“Você vai ver o que aconteceu infelizmente” 71

“Estarei pronto a trabalhar com o novo governo” 73

Mercosul: aliança por obrigação 79

“O Mercosul precisa valorizar sua tradição original” 81

“Um Mercosul de menos discurso e mais ação” 85

“O Mercosul é parte das soluções” 89

“O sucesso não pode ser medido por acordos” 91

“É preciso de compromisso e espírito de cooperação” 93

Venezuela e Cuba: inimigos de primeira linha 99

“O Brasil estará a postos para levar a liberdade” 100

“A Venezuela experimenta a crueldade do socialismo” 104

“Nosso país deixou de contribuir com a ditadura cubana” 107

União Europeia: a queda definitiva na realidade 111

“É preciso concluir rapidamente as negociações” 113

“Faltam pequenos detalhes” 116

“Tentativas de instrumentalizar a questão ambiental” 121

“Somos vítimas de campanhas de desinformação” 126

“Estamos abertos à cooperação internacional” 129

“É um povo que sabe o que é ditadura” 133

“A identidade nacional constitui direito fundamental” 135

“Considero o seu país o nosso pequeno grande irmão” 136

Brics: da incerteza à dependência 139

- “Trabalhar ativamente pelo fortalecimento do grupo” 143
- “Estava ansioso para esta visita” 146
- “Tal atitude anti-China não condiz com seu estatuto” 151
- “Não acredito que transmita segurança para a população” 156
- “É mais que um casamento perfeito” 163

Oriente Médio: desejo x capital 171

- “Prezado irmão” 172
- “Nosso governo está de braços abertos” 177
- “Estamos trabalhando para atingir o objetivo” 180
- “A nova política de aproximação simultânea” 183

Legado: entre memórias e continuidades 189

- Deterioração espalhada 190
- Nova face 193
- Força institucional 195
- O que fica 198

Agradecimentos 201**Sobre o autor 203**

Introdução

O que uma pessoa pensa imediatamente quando se depara com a palavra “Brasil”?

Qual a característica do país que é amplamente conhecida tanto por cidadãos brasileiros quanto estrangeiros?

A depender da área de discussão, a resposta pode variar. Quando se trata de esporte, é impensável não apontar para a tradição brasileira no futebol. Nas artes, pode-se falar na música, com artistas reconhecidos globalmente, e, mais recentemente, no cinema. No tema da religião, o Brasil sempre é tratado como o país com mais católicos no mundo, em um dado que remete ao período da colonização portuguesa.

Já no campo da política, apesar de todos os defeitos que o país tem na área, é praticamente unânime a noção sobre a qualidade da política externa brasileira e da competência de sua diplomacia. Em todo o mundo, o Brasil é reconhecido pelo caráter pacificador e conciliador de sua atuação no cenário internacional, com profissionais de amplo conhecimento histórico e geográfico e que tratam qualquer parceiro com o mais profundo respeito e cordialidade.

Ao longo de dois séculos de história, o Brasil acumulou episódios e experiências que o posicionou como um dos países mais influentes na

geopolítica global, mesmo sem possuir um poderio econômico ou militar comparável a outras nações mais desenvolvidas. Todo esse destaque se deve às conquistas materiais e simbólicas de sua diplomacia em 200 anos, que incluíram desde a consolidação do território brasileiro até a manutenção da paz no continente por um período prolongado.

Durante quatro anos, no entanto, a preponderância da diplomacia brasileira foi desafiada. Com a chegada de Jair Bolsonaro na Presidência da República em 2019, os princípios históricos que marcaram a política externa do país por décadas foram fortemente contestados por um governo que desejava adequar todas as áreas do Estado a sua visão de mundo, mesmo que isso deteriorasse a imagem do país no exterior.

Para promover suas ideias e valores, o presidente brasileiro liderou um processo de ruptura com os pontos mais tradicionais da diplomacia do país, criando, no lugar, uma política externa voltada para o confronto com países considerados inimigos e para a aproximação a nações ideologicamente alinhadas com os valores conservadores defendidos pelo governo e sua base eleitoral.

No período mais intenso dessa nova forma de abordar as relações exteriores, o Brasil se viu em relacionamentos em que não estava nítido como poderia haver o avanço dos interesses nacionais, enquanto as alianças com parceiros estratégicos e de alta relevância econômico-comercial foram gradualmente deterioradas por uma administração que parecia preferir vitórias ideológicas em prol de resultados concretos para o país.

Após dois anos investidos nessa abordagem disruptora, o governo passou a testemunhar novas condicionantes internas e externas e fracassos em relação aos resultados pretendidos com a implementação da nova política, o que gerou uma enorme pressão por mudança. O consequente redirecionamento do país, no entanto, esbarrou nas marcas deixadas pela

própria gestão, provocando um isolamento e perda de relevância que só poderiam ser revertidos em um governo seguinte.

Sobre o período, uma fonte diplomática disse ao livro: “Procurei ser um bombeiro naquelas circunstâncias bastante complicadas”.

Este livro busca contar a história do projeto que tentou desmantelar a tradição diplomática brasileira para ceder lugar a uma visão completamente diferente de mundo, seja em sua estrutura, mensagem ou resultados pretendidos. A narrativa será contada de uma forma inédita, com uma ampla análise de dados, documentos e episódios do período, com o objetivo de se alcançar a documentação mais completa e profunda até então sobre a política externa brasileira de 2019 e 2023 e a tentativa de Bolsonaro de construir, em suas palavras, “um novo Brasil”.

O leitor viajará, através dos capítulos, pela história da política externa brasileira desde a independência do país, compreenderá as rupturas promovidas pelo governo Bolsonaro no campo e adentrará nas minúcias das relações do Estado Brasileiro com diferentes países -- EUA, China, França, Índia, entre outros -- e blocos -- Mercosul, União Europeia, Brics, etc -- durante o período analisado. O objetivo final será identificar as marcas, símbolos e memórias deixadas pela gestão nas relações exteriores do Brasil, com o relato do que teve continuidade nos anos que sucederam o mandato e o que foi revertido.

A Tradição: uma essência internacionalizante

Isolar-se do resto do mundo nunca foi uma opção para o Brasil. Pelo menos não desde sua colonização. Assim como todo o continente americano, a então chamada “Terra dos Brasilis” tem sua história diretamente atrelada ao movimento das Grandes Navegações dos séculos XV e XVI, quando as potências ocidentais da época -- Portugal, Espanha, Inglaterra e França -- embarcaram em uma série de viagens marítimas ao redor do mundo, em busca de novas rotas para acessar os cobiçados mercados do Oriente, o que ficou registrado na História como um dos primeiros, e talvez até pioneiro, processos de *globalização*.

No caminho, alguns desses impérios acabaram por encontrar terras desconhecidas, ricas em diversos recursos agrícolas e minerais, e decidiram que o próximo passo para a expansão de seu poderio era justamente ocupá-las e explorá-las em prol do desenvolvimento de suas próprias nações. O atual território brasileiro e o restante da América do Sul, no foco dos planos expansionistas europeus, foram divididos entre as duas principais potências daquele momento -- Portugal e Espanha -- a partir do conhecido Tratado de Tordesilhas (1494). A principal consequência do acordo, no entanto, não estava na discussão dos negociadores: a América do Sul passou a ter seu

futuro eternamente determinado, mesmo que apenas em parte, por condicionantes externas.

Reforçando tal destino para a colônia brasileira estava o próprio modelo de exploração executado por Portugal. O Brasil, já dominado por uma potência estrangeira, tinha quase toda sua produção econômica voltada para o comércio exterior. Mesmo sem ser independente, o futuro país já tinha a construção de laços comerciais com outras nações como parte de sua essência, uma condição presente ainda nos dias de hoje, quando o Brasil continua sendo um dos maiores exportadores de *commodities* do planeta.

Segundo o embaixador Rubens Ricupero¹, autor da obra “A diplomacia na construção do Brasil (1750 - 2016)”, essa constatação da origem do país é fundamental para compreender a formação da política externa brasileira nos séculos seguintes: “O Brasil origina-se desse primeiro esboço de globalização; por isso, os fatores externos foram sempre cruciais em sua evolução e, com frequência, até determinantes. Em tais situações, o isolamento não é concebível nem como hipótese, uma vez que a própria existência do país não passa de desdobramento da expansão do Ocidente”², diz Ricupero na obra.

Outro aspecto relevante da história do Brasil é o fato de que a formação da maior parte do território nacional não ocorreu após sua independência, a exemplo dos Estados Unidos, cuja expansão territorial se iniciou apenas após a conquista da soberania das treze colônias norte-

¹ Rubens Ricupero (1937-presente): embaixador de carreira, exerceu uma série de cargos públicos ao longo da vida, incluindo ministro da Fazenda (1994), ministro do Meio Ambiente e da Amazônia Legal (1993-1994) e embaixador do Brasil na Itália (1995). É autor de dezenas de obras sobre relações internacionais.

² Rubens Ricupero. **A diplomacia na construção do Brasil (1750-2016)**. Rio de Janeiro: Versal Editores, 2020. p.38

americanas originais junto ao Reino inglês. No caso brasileiro, a expansão da maior parte de suas terras foi uma conquista portuguesa, em um processo iniciado com a assinatura entre lusitanos e espanhóis do Tratado de Madri (1750), e finalizado com a anexação do território do Acre já no século XX. A dependência ante à diplomacia portuguesa forneceu a base para o que se tornaria a própria diplomacia brasileira no futuro.

Em meados do século XVIII, Portugal já não era a potência econômica e marítima que fora nos primeiros anos de ocupação da colônia brasileira. Sem um poderio econômico ou militar capaz de exercer influência geopolítica naquele tempo, o reino lusitano passou a ver na diplomacia uma forma de avançar seus interesses. No caso do Tratado de Madri, um diferencial dos diplomatas portugueses, para além do tom conciliador, era o amplo conhecimento cartográfico, uma espécie de *smart power*³, que formou a base da diplomacia brasileira a partir do final do século XIX.

Por outro lado, o Brasil independente também herdou os resquícios de um outro elemento que influenciaria a política externa do país em um primeiro momento: a forte rivalidade com a Espanha -- determinante para os conflitos militares em que o Império brasileiro se envolveu durante os primeiros anos de sua existência contra antigas colônias espanholas.

Do uso da força ao diálogo

As primeiras décadas do Brasil como país independente foram conturbadas do ponto de vista da política externa. A configuração do

³ Termo atrelado a Joseph Nye, professor da Universidade de Harvard, que identificava a existência de um *hard power* e de um *soft power*, que tem o *smart power* como uma variedade. Para mais informações: Rubens Ricupero. **A diplomacia na construção do Brasil (1750-2016)**. Rio de Janeiro: Versal Editores, 2020. p.39

continente americano, após a onda de revoluções e processos de independência que tomou conta da região no início do século XIX, já por si só apresentava elementos propícios para a escalada das tensões entre o Império brasileiro e seus vizinhos.

Diferente do território anteriormente controlado por espanhóis, que foi dividido em uma série de países de tamanho modesto e com regimes republicanos de governo, o Brasil era uma espécie de aberração no continente devido a sua enorme extensão territorial, além de seu regime monárquico, o que isolava o país de seus vizinhos sul-americanos. O cenário, sob influência ainda da antiga rivalidade entre Portugal e Espanha, acabou por propiciar uma série de guerras ao longo das mais de seis décadas de Império brasileiro (1822-1889).

Seja na vexatória Guerra da Cisplatina (1825-1828), em que o Brasil saiu derrotado e não conseguiu atingir o objetivo de anexar a região hoje ocupada pelo Uruguai, ou na destruidora Guerra do Paraguai (1864-1870), em que a tríplice aliança formada pelo Império com Argentina e Uruguai derrotou a duras penas o rival que era modelo de desenvolvimento econômico no continente, os conflitos militares tiveram custos financeiros e políticos para o governo brasileiro, sendo um dos principais motivos de sua derrocada em 1889, quando foi proclamada a República.

Nos primeiros governos republicanos, desde os presidentes militares Deodoro da Fonseca (1889-1891) e Floriano Peixoto (1891-1894) até os seguintes chefes de Estado civis ligados à elite cafeeira paulista, a única certeza inicial em relação à política externa brasileira era a necessidade de uma reformulação, uma vez que não se pretendia ter o mesmo fim do Império. Não havia como alterar o cenário dado -- um país imenso de origem lusitana com um entorno de nações menores de origem espanhola --, mas era preciso uma forma de aliviar as tensões latentes no continente e encerrar a era das intervenções militares.

Esse esforço de mudança drástica na política externa brasileira tinha dois objetivos principais: garantir a legitimidade das fronteiras e sustentar relações pacíficas com os vizinhos, com o estabelecimento de relações comerciais e de cooperação como uma forma de promover a segurança na região e avançar os interesses econômicos brasileiros.

Para o historiador Amado Luiz Cervo⁴, em sua obra “Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros”, a política externa brasileira da Primeira República “teve, inegavelmente, sucesso em seu objetivo principal, qual seja garantir a integridade territorial e a legitimidade das fronteiras. Ao mesmo tempo buscava boas perspectivas comerciais na Europa e a segurança na América do Sul”⁵.

Os meios usados para atingir tais objetivos eram integralmente diferentes dos que marcaram o Império. O uso da diplomacia passou a ser visto não apenas como uma forma de sanar danos após conflitos militares, mas como a principal ferramenta do Estado brasileiro na busca de construir relações com os países da região e garantir os seus interesses nacionais.

Ricupero aponta que é justamente nesse momento que surge pela primeira vez uma ideia clara do país que o Brasil viria a ser: “(Um) país satisfeito com seu status territorial, em paz com os vizinhos, confiante no Direito, nas soluções negociadas, empenhado em ver-se reconhecido como força construtiva de moderação e equilíbrio a serviço da criação de um sistema internacional mais democrático e igualitário, mais equilibrado e pacífico”⁶.

⁴ Amado Luiz Cervo (1941-presente): historiador dedicado ao estudo da política externa brasileira e professor aposentado da Universidade de Brasília e do Instituto Rio Branco. É autor de quase uma dezena de obras sobre as relações exteriores do Brasil.

⁵ Amado Luiz Cervo. **Inserção internacional:** formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Editora Saraiva, 2008. p.VII

⁶ Rubens Ricupero. **A diplomacia na construção do Brasil (1750-2016)**. Rio de Janeiro: Versal Editores, 2020. p.31

Nesse momento, não houve indivíduo mais relevante para a construção da nova política externa brasileira do que o diplomata José Maria da Silva Paranhos -- o Barão do Rio Branco --, que atuou durante quase quatro décadas a serviço do país, seja em cargos no exterior ou como ministro das Relações Exteriores (1902-1912). Rio Branco conquistou sua fama na política brasileira ao liderar as negociações bem sucedidas sobre a Questão do Amapá (1895-1890) e o Tratado de Petrópolis (1903). Este último concluiu o projeto de legitimação do território brasileiro com a anexação do atual Estado do Acre.

Já como chefe do Itamaraty -- o Ministério das Relações Exteriores --, o Barão atuou para conceituar a nova política externa brasileira. Assim como era na antiga diplomacia portuguesa e nas próprias iniciativas lideradas por ele, Rio Branco ajudou a elaborar uma diplomacia baseada no *poder do conhecimento*. Segundo ele⁷, o Itamaraty não se tratava apenas de um ministério, mas de uma instituição que produz conhecimento, seja histórico, geográfico ou cartográfico -- o chamado *smart power*.

O Barão também defendeu uma política externa movida a fortes valores e princípios morais, além de pacifista, conciliadora, cordial, respeitosa em relação ao direito internacional e essencialmente apartidária e independente da influência de atores da sociedade. “Produziu-se fenômeno de virtual unanimidade consensual em torno da diplomacia, facilitado pelo cuidado do ministro de abster-se da tentação da política interna ou partidária e de suas inevitáveis divisões”⁸, afirma o embaixador Ricupero.

Por fim, Rio Branco propôs um alinhamento não escrito com os Estados Unidos, o que não foi uma ideia com apoio unânime na época. Seu

⁷ Rubens Ricupero. **A diplomacia na construção do Brasil (1750-2016)**. Rio de Janeiro: Versal Editores, 2020. p.686

⁸ Rubens Ricupero. **A diplomacia na construção do Brasil (1750-2016)**. Rio de Janeiro: Versal Editores, 2020. p.687

objetivo, no entanto, não era de caráter ideológico, mas prático: “Sua intenção era utilizar a aproximação com Washington para fortalecer o poder e o prestígio do Brasil, desencorajar eventuais investidas da Inglaterra e da França, potências imperialistas limítrofes com as quais tivéramos incidentes, e prevenir que vizinhos latino-americanos fronteiriços quisessem se valer dos americanos nas questões ainda pendentes conosco”⁹, explica Ricupero.

Com as iniciativas descritas, a política externa brasileira sofreu uma profunda mudança na Primeira República (1889-1930), passando de um caráter belicoso e expansionista para um pragmático e pacifista, o que essencialmente perdurou nas décadas seguintes, mas foi incrementada com novos elementos, à medida que o cenário externo passou a exigir a adaptação da ação diplomática brasileira.

A busca pelo desenvolvimento

Como descrito anteriormente, ao longo do período da Primeira República, a política externa brasileira sofreu alterações profundas, particularmente com sua mudança em direção ao uso de uma diplomacia pacifista e de erudição profunda, distanciando-se de vez do caráter belicoso do período anterior, o que possibilitou pela primeira vez e por tempo prolongado a pacificação das relações do Brasil com seus vizinhos. Mas assim como o Império, a era de poderio dos grandes cafeicultores paulistas no Estado brasileiro também chegou ao fim.

A Revolução de 1930, que surgira como uma escalada de uma série de movimentos de oposição à elite paulista durante os anos anteriores e como resposta à insatisfação das elites mineira, gaúcha, entre outras, pelo resultado da eleição presidencial daquele ano, conseguiu com sucesso

⁹ Rubens Ricupero. **A diplomacia na construção do Brasil (1750-2016)**. Rio de Janeiro: Versal Editores, 2020. p.688

derrubar o governo do então presidente Washington Luís (1926-1930), instalando em seu lugar de forma provisória -- e depois permanente -- Getúlio Vargas (1930-1945), que liderou a iniciativa, após ser derrotado no pleito pelo candidato paulista, Júlio Prestes.

No caso brasileiro, mudanças de governo -- ou até mesmo de regime -- não necessariamente significam alterações na política externa do país. Muitos dos valores e conceitos estabelecidos na passagem entre os séculos XIX e XX, sob a liderança do Barão do Rio Branco, permanecem até hoje nas ações de diplomatas brasileiros, seja em Brasília ou no exterior. No entanto, a derrubada da Primeira República coincide -- ou até mesmo tem como uma das causas -- com o desenvolvimento de uma série de eventos políticos e econômicos no cenário internacional.

A Primeira Guerra Mundial (1914-1918) e a Grande Depressão (1929), para além de seus impactos devastadores nos países ocidentais, ajudaram a esclarecer às elites de países fora do centro de poder global uma verdade antes ignorada: o profundo nível de desigualdade entre as potências industriais, incluindo as nações europeias e os EUA, e países como o Brasil, que eram basicamente dependentes das exportações de produtos agropecuários e minerais, dividindo o planeta entre um *centro* desenvolvido e uma *periferia* subdesenvolvida.

“A etapa seguinte nessa evolução (...) foi a descoberta de que fazíamos parte de imensa categoria de povos que se haviam atrasado na industrialização, na aquisição da tecnologia moderna, na conquista da produtividade das economias avançadas. Éramos (e somos) subdesenvolvidos, em vias de desenvolvimento ou, como se prefere afirmar agora, emergentes”¹⁰, diz o embaixador Ricupero.

¹⁰ Rubens Ricupero. **A diplomacia na construção do Brasil (1750-2016)**. Rio de Janeiro: Versal Editores, 2020. p.692

O risco dessa dinâmica havia ficado claro para o Estado brasileiro com os eventos históricos mencionados, uma vez que deixaram o país sem acesso à importação de bens manufaturados importantes, assim como com pouca demanda externa para sua produção, principalmente a cafeeira, o que levou ao novo governo, por exemplo, a adotar a queima de sacas de café como medida para esgotar os estoques da mercadoria em meio ao colapso do mercado externo.

Já a solução a médio e longo prazo encontrada pelo novo governo era justamente eliminar a dependência em relação às potências ocidentais, promovendo a industrialização do país como política de Estado e, consequentemente, seu desenvolvimento. O esforço do país nesse sentido, porém, não deveria estar restrito somente à política interna, mas também incluir a ação diplomática externa, uma ideia elaborada mais profundamente por economistas ligados à Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal)¹¹ a partir dos anos 1950 e que foi incrementada à política externa brasileira da época.

“A estratégia de ação proposta por eles envolvia o esforço interno das nações no sentido de promover a industrialização como política de Estado, adequando política exterior e ação diplomática para induzir um novo modelo de inserção internacional”¹², explica Luiz Cervo.

Segundo Cervo, esse projeto colocava o desenvolvimento como “desígnio nacional” e “vetor da ação externa”, determinando que o Brasil

¹¹ Cepal: uma organização criada em 1948 para “colaborar com os governos latino-americanos no desenvolvimento econômico de seus países, no melhoramento do nível de vida de seus povos e na ampliação e fortalecimento das relações comerciais, tanto dentro como fora da região”, segundo seu próprio site. Seus membros realizam pesquisas acadêmicas sobre economia e desenvolvimento social, assim como providenciam assistência técnica para governos.

¹² Amado Luiz Cervo. **Inserção internacional:** formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Editora Saraiva, 2008. p.14

deveria moldar sua política externa em prol da diminuição das enormes desigualdades ante as potências industriais do momento, o que significava a prática de uma diplomacia independente e aberta a relações com países de todos os continentes, em particular aqueles na mesma condição de subdesenvolvimento, abandonando a crença anterior da necessidade de um alinhamento automático com os EUA. No plano interno, a busca pelo desenvolvimento gerou uma maior intervenção do Estado na economia, com a promoção de investimentos públicos.

Para além das condições mencionadas, que tornaram o ambiente interno mais propício para a execução de um plano robusto de desenvolvimento, com a industrialização no foco, outras mudanças na dinâmica internacional legitimaram a escolha do Brasil no início do século XX por uma política externa que envolvesse o uso de uma diplomacia conciliadora e pacifista como principal ferramenta.

Após duas grandes guerras mundiais -- que não apenas foram trágicas do ponto de vista humano e financeiro, mas também evidenciaram a capacidade conquistada pela humanidade em construir tecnologias que pudessem destruir sua própria existência -- o ambiente global se tornou mais favorável à prática do multilateralismo e de uma diplomacia voltada ao alcance de consensos a fim de evitar novos conflitos militares globais.

É nesse espírito que foram criadas nos anos 1940 as principais organizações multilaterais existentes até hoje, como a Organização das Nações Unidas (ONU/1945), o Banco Mundial (1944) e o Fundo Monetário Internacional (FMI/1944). Na ONU, em particular, o Brasil desempenhou um papel relevante para o desenvolvimento da instituição desde cedo, sendo um dos 51 membros fundadores. Em 1947, o diplomata brasileiro Oswaldo Aranha presidiu a 1^a sessão especial da Assembleia Geral da entidade. Além disso, desde 1955, o país realiza o discurso de abertura do debate das Assembleias Gerais.

Com o surgimento dessas organizações multilaterais, a própria dinâmica de poder foi alterada e diversificada, privilegiando não apenas países que possuíam grande poderio militar e econômico, mas também aqueles que agregavam capacidade de influenciar o resto do mundo com sua cultura, inovação tecnológica e, como no caso do Brasil, excelência diplomática e vocação para o diálogo -- aqui vale destacar a criação do Instituto Rio Branco, em 1945, um centro de formação para novos diplomatas e local de aprofundamento dos conhecimentos dos funcionários do Itamaraty.

Esses fatores explicam como a política externa brasileira -- e seu principal expoente, o Itamaraty -- atravessaram os anos 50, à beira do início da ditadura militar no país, como um elemento de grande respeito no cenário internacional, transformando o Brasil, que antes não passava de uma potência regional, em um grande *player* global.

Americanistas x Independentistas

Depois de décadas de eventos políticos e econômicos internacionais que alteraram profundamente o ambiente interno no Brasil, o país entrou nos anos 60 com uma visão unânime e consensual sobre a função de sua política externa. Diante das persistentes desigualdades entre o mundo desenvolvido e o abrangente grupo de nações subdesenvolvidas -- sendo um Brasil um membro deste último --, os governantes brasileiros compreenderam que a ação do Estado perante o resto do mundo deveria ter como foco principal a busca do desenvolvimento, o que ainda significava a promoção do processo de industrialização.

Mas assim como fora desde o início de sua colonização, o Brasil continuava fortemente condicionado ao cenário internacional. Neste momento do século XX, o planeta passava por uma crescente polarização

política, em anos que marcaram o auge da Guerra Fria, em que o mundo estava dividido em duas esferas de poder: uma sob influência dos Estados Unidos, com seu sistema capitalista e democrático, e outro alinhado à União Soviética, a potência comunista e autoritária do período.

Em meio às tensões geopolíticas no exterior, o ambiente interno no Brasil logo ganhou os traços da polarização observada no resto do mundo, mesmo que não representasse exatamente as duas forças rivais da Guerra Fria.

De um lado, havia o bloco liderado por partidos como o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e o Partido Social Democrático (PSD), com expoentes como os presidentes Getúlio Vargas, João Goulart e Juscelino Kubitschek, que defendia uma maior intervenção estatal na economia e a aproximação do governo com a classe trabalhadora. Do outro, havia o grupo representado pela União Democrática Nacional (UDN) e o governador da Guanabara, Carlos Lacerda, com tendência conservadora e defensora da abertura da economia para o setor privado.

O embate entre os dois grupos, que marcou a política brasileira até o golpe militar de 1964, inevitavelmente acabou sendo transmitido para o campo da política externa. Os princípios brasileiros adotados na estruturação de sua ação diplomática ao longo do século XX -- pacifismo, conciliação, erudição e defesa do direito internacional -- continuaram em vigor, mas os dois blocos políticos passaram a debater sobre o elemento mais recente da política externa. Ambos concordavam que o Estado brasileiro, tanto em sua atuação doméstica quanto internacional, deveria estar voltado para o desenvolvimento. A discordância, no entanto, estava na estratégia para se alcançar tal objetivo.

“Os esquemas mentais que se configuraram quanto ao modo de gerenciar o processo de desenvolvimento tomam, nos anos 1960, duas formas conflitantes: o desenvolvimento associado às forças do capitalismo e

tocado, essencialmente, de fora, e o desenvolvimento autônomo, tocado pelas forças internas da nação”¹³, conta Cervo. “O dilema consistia em dosar o peso entre fatores externos e internos, com o fim de diminuir a distância entre centro e periferia e eliminá-la ao termo do processo.”¹⁴

O grupo vencedor da disputa política nacional durante a maior parte dos anos 50 e início dos anos 60, com Vargas (1951-1954), JK (1956-1961) e Jango (1961-1964) na Presidência da República em momentos diferentes do período, ficou conhecido como “independentista”, devido a sua defesa da promoção de um desenvolvimento autônomo e soberano, sem influência das forças estrangeiras e que fosse induzido quase integralmente pela intervenção do Estado na economia.

Já o grupo que passou a maior do período mencionado na oposição no âmbito nacional ganhou o nome de “americanista”, uma vez que acreditava no alinhamento com os EUA, em meio ao auge da Guerra Fria, e no potencial da abertura do mercado brasileiro para potências ocidentais consolidadas, cujos investimentos em território nacional forneceriam as condições necessárias para o desenvolvimento do país.

A disputa entre os blocos foi encerrada sem a vitória clara de um dos lados devido ao início da ditadura militar no Brasil (1964-1985), impedindo qualquer tipo de discussão democrática sobre qual deveria ser a estratégia brasileira na busca pelo desenvolvimento. Ao longo dos 21 anos de regime, os governos militares também não se moldaram em nenhum dos dois lados em particular, adotando medidas tanto “independentistas” como “americanistas” em determinados momentos do período, assim como

¹³ Amado Luiz Cervo. **Inserção internacional:** formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Editora Saraiva, 2008. p.18

¹⁴ Amado Luiz Cervo. **Inserção internacional:** formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Editora Saraiva, 2008. p.19

mantiveram os mesmos princípios da diplomacia brasileira desde o início do século.

O colapso econômico do Brasil no início dos anos 90, com hiperinflação e alto endividamento externo, gerou uma última tentativa de fornecer uma nova camada à política externa brasileira. Nos governos de Fernando Collor (1990-1992) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), houve a defesa de uma abertura ainda mais ampla do mercado brasileiro do que a defendida por “americanistas”, com a visão de que o mundo não estava dividido entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, mas estava interligado por fronteiras transnacionais em meio ao sistema capitalista. A defesa dessa abordagem seria desconstruída nos governos seguintes, com destaque para a Presidência de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010).

Assim, a política externa brasileira continuou sendo guiada pelos mesmos princípios criados no início do século, mesmo que tenha havido discussões marginais sobre algumas questões em aberto, em uma perpetuação dos mesmos debates que ocorriam nos anos 60, mas com a certeza de que a ação externa deve estar voltada para o desenvolvimento do país.

O acumulado histórico

A tradição diplomática brasileira e os conceitos básicos da política externa do país não surgiram de um dia para o outro. Como observado anteriormente, foram necessários séculos para que o Brasil fosse gradualmente construindo uma padronização para suas ações externas, conquistando no caminho cada vez maior autonomia e espaço, ainda que limitado, nas principais organizações multilaterais do planeta.

Dessa forma, o Brasil entrou no século XXI com um acumulado histórico bem delineado e aprofundado para sua política externa. Segundo

o historiador Amado Luiz Cervo, após todos os eventos, personagens e histórias que marcaram a formação diplomática do país, nove elementos se destacam como os pilares da ação externa do país¹⁵:

1. Autodeterminação, não-intervenção e pacifismo
2. Respeito ao direito internacional
3. Multilateralismo Normativo
4. Ação externa cooperativa e não confrontacionista
5. Parcerias estratégicas
6. Realismo e pragmatismo
7. Cordialidade oficial no trato com os vizinhos
8. Desenvolvimento como vetor
9. Independência de inserção internacional

O próximo passo do livro é iniciar a documentação e análise da política externa do governo do presidente Jair Bolsonaro (2019-2022) a partir dos elementos apresentados até o momento. O foco inicial será justamente mostrar como o então chefe do Executivo atuou para tentar provocar uma ruptura entre o Estado brasileiro e o acumulado histórico de sua tradição diplomática. Em alguns casos, o presidente teve sucesso, mesmo que temporário ou parcial, enquanto em outros o esforço não passou da tentativa.

¹⁵ Amado Luiz Cervo. **Inserção internacional:** formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Editora Saraiva, 2008. p.26-31

A Ruptura: uma política, dois momentos

Ao se analisar a política externa executada pelo governo do presidente Jair Bolsonaro, mostra-se necessária uma clara divisão entre dois momentos distintos. Afinal, nenhum governo ou ministério atua da mesma forma ou com a mesma abordagem durante todo o período do mandato. Os incentivos, os obstáculos e o contexto no entorno mudam frequentemente em cada área -- seja na educação, na saúde ou nas relações exteriores --, provocando alterações, redirecionamentos ou até mesmo uma reviravolta completa na atuação das autoridades eleitas.

No caso da política externa brasileira sob o comando de Bolsonaro, dois momentos se distinguem de maneira bem demarcada no tempo, sendo representados pelos ministros que chefiram o Itamaraty em cada período, apesar da centralidade da figura do presidente como principal expressão do país no exterior e neste livro. No início do governo, o Ministério das Relações Exteriores foi liderado pelo diplomata Ernesto Araújo (janeiro/2019 - março/2021), que representava a ala mais ideológica e conservadora do heterogêneo eleitorado de Bolsonaro. Foi justamente nesse momento em que houve as principais tentativas de ruptura -- sejam bem-sucedidas ou não -- com o acumulado histórico da política exterior brasileira.

Mas como apontado anteriormente, a política externa pode sofrer a influência direta de condicionantes, sejam provocadas pela própria execução da política ou completamente externas à ela. No caso do governo Bolsonaro, fatores internos -- a desaprovação em sua conduta na pandemia da Covid-19 e a necessidade de fazer alianças com lideranças mais moderadas¹⁶ -- e externos -- a perda de aliados internacionais, como o presidente dos EUA, Donald Trump, e o presidente da Argentina, Mauricio Macri --, junto de resultados negativos da própria política externa, provocaram a necessidade de um redirecionamento no Itamaraty.

Neste segundo momento, a política externa brasileira passou a ser chefiada pelo diplomata Carlos França (abril/2021 - dezembro/2022), que foi responsável pela moderação de muitas das posições elaboradas durante o comando de Araújo. No período, as rupturas com o acumulado histórico do país deixaram de ser uma política de Estado e permaneceram evidentes somente nas ambições do presidente e de seus aliados.

Segundo o diplomata Adriano Pucci¹⁷, atual embaixador brasileiro em Manama, no Bahrein, e ex-diretor do Departamento de Nações Unidas (agosto/2020 - dezembro/2021) durante o governo Bolsonaro, o primeiro momento da política externa brasileira sob o comando de Araújo teve uma abordagem “puro sangue”, enquanto França foi responsável por uma “matização” de posicionamentos do Brasil.

“Havia um relativo consenso na sociedade sobre determinadas questões. Esse consenso foi, pouco a pouco, se deteriorando. Eu creio que o

¹⁶ Bolsonaro oficializa reforma ministerial com seis mudanças; saiba quem entra e quem sai. **G1**, Brasília, 29 mar. 2021.

¹⁷ Adriano Pucci (1968-presente): embaixador de carreira, formou-se pelo Instituto Rio Branco, em 1992. Já exerceu cargos como representante do Brasil no Vaticano, em Caracas, em Montevidéu e Madri, assim como na Organização das Nações Unidas (ONU). No governo Bolsonaro, além do cargo mencionado, atuou como chefe da Assessoria Especial de Imprensa.

Ernesto moveu (a política externa) bastante para a direita e isso foi, para a posição em que o Brasil estava, que era uma posição de centro-esquerda, muito distante e chocante. Então, claro, teve que mover depois mais para a centro-direita, e esse foi o momento do França”, afirma Pucci.

Mas afinal, com quais elementos tradicionais da política externa brasileira o governo Bolsonaro tentou romper? E quais episódios demonstraram essa iniciativa da gestão? Ao longo de quatro anos, foram inúmeras as ocasiões em que esteve nítido o esforço do presidente em criar um novo paradigma para as relações do país com seu entorno. Em seguida, serão apresentadas algumas delas.

Realismo x Narrativa

Em sua obra “Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros”, o historiador Amado Luiz Cervo destaca que na passagem entre os séculos XIX e XX, a política externa brasileira sofreu uma mudança drástica em sua abordagem perante aos vizinhos e ao resto do mundo. Abandonando uma posição confrontacionista, o Estado brasileiro passou a ver na cordialidade de seus diplomatas e no conhecimento profundo sobre diferentes ciências -- como a História, a Geografia e a Cartografia -- a melhor forma de avançar seus interesses nacionais.

Dessa forma, o Brasil adotou uma política externa com um caráter pragmático e realista, consciente de que a melhor forma de atingir seus objetivos era a partir de um amplo conhecimento do contexto geopolítico internacional e da defesa de soluções baseadas em diálogo e consenso frente a seus pares. Essa é a abordagem executada pelo Barão do Rio Branco, por exemplo, quando liderou a delegação brasileira nas resoluções da Questão do Amapá (1895-1890) e do Tratado de Petrópolis (1903), e que continuaria em vigor por mais de um século.

A chegada de Bolsonaro ao poder em 2019, no entanto, marcou uma clara mudança de postura em relação a esse valor. O novo governo trouxe para a política externa brasileira uma abordagem não mais baseada no amplo conhecimento das realidades existentes no cenário internacional, mas configurada a partir do compartilhamento de narrativas, muitas vezes com elementos enganosos, a fim de justificar as razões por trás das ações externas.

Inicialmente, é preciso destacar que a própria vitória eleitoral do presidente no ano anterior constatou um outro tipo de ruptura que permitiu o novo cenário à frente: as mudanças de hábitos de consumo de informação por parte da própria sociedade brasileira, o que tornaria mais natural o afastamento promovido pelo governo da prática de uma política externa pragmática e realista e a adoção de uma abordagem baseada em narrativas enganosas.

Diversas pesquisas e estudos mostraram à época da ascensão de Bolsonaro -- e seguem mostrando -- como cada vez mais brasileiros estão adotando as redes sociais como meio preferencial para o acesso à notícias e conteúdos sobre política. Um levantamento¹⁸ do Reuters Institute evidenciou, por exemplo, que 66% dos brasileiros utilizaram as plataformas digitais como uma fonte de notícias em 2018, ante 47% em 2013. No mesmo ano, uma pesquisa¹⁹ do instituto Datafolha informou que um a cada quatro brasileiros (24%) compartilhava conteúdo eleitoral em grupos de WhatsApp, evidenciando o maior uso do ambiente virtual para discussões políticas.

¹⁸ Nic Newman, Richard Fletcher, Antonis Kalogeropoulos, David A. L. Levy e Rasmus Kleis Nielsen. **Reuters Institute Digital News Report 2018**. Reuters Institute for the Study of Journalism, 2018. p.117

¹⁹ 24% dos eleitores usam Whatsapp para compartilhar conteúdo eleitoral. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 27 out. 2018.

A mudança de hábito por parte dos brasileiros foi fundamental para a vitória de Bolsonaro na eleição presidencial de 2018. Concorrendo como um *outsider* da política tradicional, apesar de seus sete mandatos anteriores como deputado federal, o então candidato à Presidência não teve o apoio de partidos e grupos políticos tradicionais, o que é fundamental para o acúmulo de tempo de televisão durante o período de divulgação de propagandas partidárias obrigatórias nas emissoras de sinal aberto. Com apenas oito segundos de televisão na campanha do primeiro turno da eleição, Bolsonaro precisou de uma estratégia eleitoral completamente voltada para as redes sociais, o que pavimentou o caminho para sua passagem ao segundo turno e eventual vitória.

A constatação sobre o maior uso das redes sociais para o debate público é essencial para compreender como a sociedade brasileira tem se aberto mais para uma comunicação política baseada em narrativas, e não fatos. Devido ao patamar elevado de desregulamentação do ambiente virtual no Brasil, torna-se mais fácil o compartilhamento de relatos desprovidos de evidências e baseado em elementos enganosos. Isso explica como a política externa brasileira do governo Bolsonaro pôde abandonar a tradição histórica da diplomacia brasileira de acúmulo de conhecimento e passou a ser moldada pela centralidade de narrativas e, em particular, teorias da conspiração.

Um outro elemento de destaque que permitiu a ruptura promovida pelo governo no aspecto mencionado da política externa foi o caráter *populista* e *nacionalista*²⁰ em torno da figura de Bolsonaro. O

²⁰ Populismo: existe um debate acadêmico amplo em torno do conceito. Para este livro, optou-se pela definição do Centro Europeu de Estudos sobre Populismo, que aponta para “uma variedade de posições políticas que enfatizam a ideia do ‘povo’ em frequente contraposição à ‘elite’, apresentando o povo como “uma força moralmente boa em contraste com a ‘elite’”. No Nacionalismo, surge a oposição da “nação” frente a forças externas.

presidente adotou desde sua campanha eleitoral vitoriosa um discurso fortemente voltado para a criação de antagonismos políticos, com a formulação de uma série de inimigos internos e externos aos seus objetivos. De acordo com a sua visão de mundo, seus antecessores tinham trabalhado durante anos contra a *nação* brasileira, buscando desvirtuar a população de seus verdadeiros valores e costumes. É o que se evidencia em seu primeiro discurso internacional no Fórum Econômico Mundial de 2019, em Davos, na Suíça, quando afirmou que “assumi o Brasil em uma profunda crise ética e moral” e que sua ambição é “resgatar nossos valores” em um país que “ressurge depois de estar à beira do socialismo” e que está “sendo reconstruído a partir dos anseios e dos ideais de seu povo”²¹.

Nesse sentido, a política externa brasileira sob Bolsonaro seria, em um primeiro momento, elaborada com base nesse contexto de maior receptividade da sociedade brasileira a narrativas de cunho enganoso e a partir do objetivo de seu líder de criar antagonismos que justificassem a adoção de determinadas rupturas em relação à tradição brasileira anterior e reforçassem o apoio de sua base eleitoral. Com isso, a política exterior teve como narrativa central uma teoria da conspiração: a teoria do Globalismo²².

Segundo um diplomata brasileiro ouvido durante a produção deste livro, que preferiu permanecer em condição de anonimato devido a sua posição atual e será tratado daqui em frente como *diplomata A*, “havia essa ideia de reformular as bases da política externa brasileira, que era considerada muito atrelada a uma visão chamada ‘globalista’ -- que não

²¹ Discurso do presidente da República, Jair Bolsonaro, durante a abertura da sessão plenária do Fórum Econômico Mundial 2019. **Biblioteca da Presidência da República**, Davos, 22 jan. 2019.

²² Globalismo: no Dicionário Cambridge, o termo é definido como “a ideia de que os acontecimentos em um país não podem ser separados dos acontecimentos em outro e que a política econômica e externa deve ser planejada de forma internacional”.

defendia os interesses nacionais -- em que a população brasileira não era ouvida”.

A premissa da narrativa *antiglobalista*, como aponta o diplomata A, era constatar a existência de forças *ideológicas* externas que estariam supostamente trabalhando pela eliminação do conceito de *nação*, unificando o planeta em um só organismo e rejeitando os valores tradicionais da humanidade, que seria mais conservadora, anticomunista e cristã. Tal concepção também está presente no primeiro discurso de Bolsonaro à Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), em setembro de 2019.

“Durante as últimas décadas, nos deixamos seduzir, sem perceber, por *sistemas ideológicos de pensamento* que não buscavam a verdade, mas o poder absoluto. A ideologia se instalou no terreno da cultura, da educação e da mídia, dominando meios de comunicação, universidades e escolas. A ideologia invadiu nossos lares para investir contra a célula mater de qualquer sociedade saudável, a família (...) Todos os nossos instrumentos, nacionais e internacionais, devem estar direcionados, em última instância, para esse objetivo. Não estamos aqui para apagar nacionalidades e soberanias em nome de um ‘interesse global’ abstrato.”²³

Com isso, estabeleceu-se a primeira ruptura realizada pelo governo Bolsonaro na elaboração da política externa brasileira, em uma mudança de direção que pode se dizer até previsível, diante da própria constatação do presidente de que seus antecessores teriam deixado de escutar os verdadeiros anseios do povo brasileiro, o que torna natural a busca por uma ruptura não só no campo das relações exteriores, mas em todas as frentes do Estado. No

²³ Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, na abertura da 75^a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU). **Biblioteca da Presidência da República**, Nova York, 24 set. 2019.

campo da diplomacia, a crítica às lideranças anteriores também teve como alvo as próprias organizações internacionais.

“Era uma tentativa de ver as coisas sob um ângulo estritamente nacional, com críticas às instituições multilaterais, dizendo que essas instituições hoje são mais ‘globalistas’ do que internacionais, ou seja, elas teriam uma visão própria do mundo contaminada por forças que não correspondem ao que as ‘nações querem’”, disse o diplomata A.

No segundo momento da política externa brasileira sob Bolsonaro a partir de abril de 2021, já com o chanceler Carlos França conduzindo o Itamaraty, o discurso do Estado brasileiro em torno da tese *antiglobalista* se moderou gradualmente, cedendo espaço a uma retórica mais tradicional, mesmo sem abrir mão de alguns termos essenciais para a visão de mundo do então presidente. Observa-se exatamente isso no seguinte trecho do discurso de Bolsonaro à Assembleia Geral da ONU, em 2021: “O Brasil tem um presidente que acredita em Deus, respeita a Constituição e seus militares, valoriza a família e deve lealdade a seu povo. Isso é muito, é uma sólida base, se levarmos em conta que estávamos à beira do socialismo”²⁴.

Os valores e anseios constatados pelo presidente deixam de serem um suposto reflexo da própria personalidade do povo brasileiro, assumindo um papel de exaltar o caráter do líder e sua competência para comandar a nação.

Parcerias estratégicas?

Como apresentado anteriormente, o principal elemento que guiou a política externa brasileira durante quase um século foi a incessante busca

²⁴ Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, na "Abertura do Debate Geral da 77ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas - AGNU". **Biblioteca da Presidência da República**, Nova York, 21 set. 2021.

pelo desenvolvimento. Essa premissa significa que todas as ações externas do país devem ter como objetivo final a redução da enorme desigualdade econômica e social entre o Brasil e as potências desenvolvidas da Europa, da Ásia e da América Norte.

Também foi mostrado como o Brasil, desde o período em que era uma colônia portuguesa, sempre teve uma vocação para o comércio exterior, com a exportação de um portfólio diversificado de *commodities* agrícolas e minerais, o que permanece como a base da economia brasileira até os dias atuais.

Ao se juntar essas duas noções, entende-se o que o historiador Amado Luiz Cervo deseja evidenciar ao destacar a criação de *parcerias estratégicas* como um valor intrínseco da prática da política externa brasileira. Afinal, boas relações comerciais são um elemento fundamental para avançar a ambição do país em se desenvolver, mas também são uma herança que o Brasil carrega desde os primeiros dias da ocupação portuguesa. Não por acaso, o país tem como seus dois principais parceiros comerciais atualmente a China e os Estados Unidos²⁵, duas nações que no atual contexto internacional se encontram em esferas de poder opostas e sustentam uma crescente rivalidade nas frentes econômica, militar, tecnológica e cultural.

No início do governo de Jair Bolsonaro, entretanto, era evidente que o Estado brasileiro estava deixando de sustentar relações internacionais com base nos interesses econômicos e comerciais do país, passando a considerar o caráter político da relação. No discurso do governo, por outro lado, esse era o tipo de prática que o novo presidente buscava justamente combater, criticando seus antecessores por implementarem critérios

²⁵ Exportações em 2018 alcançam o maior volume dos últimos 5 anos. **Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços**, Brasília, 02 jan. 2019.

“ideológicos” na sustentação de amizades ao redor do mundo. Em seu primeiro discurso internacional no Fórum Econômico Mundial, em janeiro de 2019, Bolsonaro constatou que “nossas relações internacionais serão dinamizadas pelo ministro Ernesto Araújo, implementando uma política na qual o viés ideológico deixará de existir”²⁶.

Apenas dois meses depois, em encontro com o presidente dos EUA, Donald Trump, em Washington, o presidente brasileiro reforçou a promessa ao sinalizar que “o Brasil continua fazendo negócios com o maior número de países possíveis. Apenas esse comércio não mais será direcionado pelo viés ideológico, como era feito há pouco tempo”²⁷. Em ambos os casos, ele não forneceu evidência sobre a acusação direcionada a seus antecessores no cargo. Os números, por outro lado, evidenciam o verdadeiro propósito do governo na sustentação de relações comerciais.

Com base em um cruzamento de dados sobre todas as 118 reuniões bilaterais realizadas por Bolsonaro durante seu mandato -- encontros entre Bolsonaro e autoridades de um outro país documentados na agenda oficial da Presidência da República, com exceção de visitas de Estado²⁸ -- com a classificação de agências de notícias internacionais sobre a posição ocupada no espectro político de partidos e líderes, constata-se que três em cada quatro (77%) reuniões bilaterais realizadas pelo presidente foram com autoridades de direita ou centro-direita, com destaque para 18 encontros

²⁶ Discurso do presidente da República, Jair Bolsonaro, durante a abertura da sessão plenária do Fórum Econômico Mundial 2019. **Biblioteca da Presidência da República**, Davos, 22 jan. 2019.

²⁷ Declaração à imprensa do Presidente da República, Jair Bolsonaro, durante Conferência de Imprensa com o Presidente dos Estados Unidos, Donald Trump. **Biblioteca da Presidência da República**, Washington, 19 mar. 2019.

²⁸ Para a quantificação realizada, considerou-se como “reuniões bilaterais” qualquer interação bilateral de Bolsonaro com outra parte, incluindo encontros presenciais, videochamadas e telefonemas.

bilaterais com membros do governo de Israel, que lidera a lista, apesar de não estar entre os dez maiores parceiros comerciais do Brasil, seguido de EUA, com 12 reuniões e Paraguai, com 8 encontros:

TABELA 1: Países x Nº de Reuniões Bilaterais com Bolsonaro

País	Nº de Reuniões Bilaterais
Israel	18
EUA	12
Paraguai	8
Polônia/Japão	6
Rússia/Índia/ Arábia Saudita	5

Fonte: Agenda Oficial do Presidente da República

O caso israelense talvez seja o principal exemplo da ruptura da política externa brasileira na busca de parcerias estratégicas, uma vez que o presidente brasileiro não escondia os motivos por trás de sua ambição em se aproximar da nação do Oriente Médio. Em visita a Jerusalém no início do mandato, entre março e abril de 2019, Bolsonaro disse que “meu governo está firmemente decidido em fortalecer a parceria entre Brasil e Israel. A amizade entre os nossos povos é histórica”, uma vez que “brasileiros e israelenses compartilham valores, tradições culturais e um apreço à

liberdade e à democracia”²⁹. Sua ambição em fortalecer as relações com Israel estava atrelada à proximidade de valores, de acordo com a sua visão de mundo, e não a questões comerciais ou econômicas.

Em relação aos EUA, seria natural pensar que um dos maiores parceiros comerciais do Brasil estaria perto do topo da lista de países com mais encontros bilaterais com Bolsonaro durante os quatro anos de sua Presidência. Mas o dado mais relevante nesse caso não é o número total de reuniões bilaterais, mas o momento em que elas ocorreram. Dos 12 encontros entre Bolsonaro e autoridades norte-americanas, 9 ocorreram durante os seus dois primeiros anos de mandato, quando a maior economia do mundo era liderada pelo presidente Donald Trump. Por outro lado, apenas 3 encontros foram realizados entre 2021 e 2022, quando os EUA estavam sob comando do presidente Joe Biden.

Como se sabe através de declarações dos próprios líderes, Bolsonaro e Trump formaram um relacionamento baseado em valores e ideais comuns, o que fez o presidente brasileiro ganhar o apelido de “Trump dos trópicos”³⁰ por veículos de imprensa internacionais. Em encontro com Trump em março de 2019, Bolsonaro não escondeu seu sentimento pelo então presidente norte-americano ao afirmar “sempre fui um grande admirador dos Estados Unidos e essa admiração aumentou com a chegada de Vossa Excelência na presidência”. Na mesma ocasião, ele ainda ressaltou o fato de que, segundo ele, “hoje o Brasil tem um presidente que não é anti-americano, caso inédito nas últimas décadas”³¹.

²⁹ Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, em cerimônia oficial de chegada a Israel. **Biblioteca da Presidência da República**, Jerusalém, 31 mar. 2019.

³⁰ Jair Bolsonaro: Brazil's firebrand leader dubbed the Trump of the Tropics. **BBC**, Londres, 31 dez. 2018.

³¹ Declaração à imprensa do Presidente da República, Jair Bolsonaro, durante Conferência de Imprensa com o Presidente dos Estados Unidos, Donald Trump. **Biblioteca da Presidência da República**, Washington, 19 mar. 2019.

Em terceiro lugar da lista de reuniões bilaterais de Bolsonaro, como mencionado, encontra-se o Paraguai, com 8 encontros. A colocação alta do vizinho sul-americano poderia ser justificada por uma gama de motivos: Brasil e Paraguai não apenas são membros do Mercosul, o principal bloco econômico do continente, como também são parceiros em uma série de iniciativas, com destaque para o compartilhamento da Usina Hidrelétrica de Itaipu. Mas o que chama a atenção nessa colocação não é a presença do Paraguai, mas a ausência do principal parceiro comercial do Brasil em toda a América Latina: a Argentina. Após receber o então presidente argentino, Mauricio Macri, em Brasília em seu primeiro mês de mandato e depois visitar Buenos Aires seis meses depois, Bolsonaro realizou apenas dois encontros bilaterais com autoridades argentinas na totalidade de seu mandato, em fevereiro e novembro de 2020.

A diferença entre Argentina e Paraguai no período? Enquanto os paraguaios foram liderados entre 2018 e 2023 pelo presidente Mario Abdo Benítez -- membro do tradicional Partido Colorado, de centro-direita³², e a quem Bolsonaro se referia carinhosamente como “Marito” -- os argentinos elegeram já no final de 2019 o presidente Alberto Fernández, um líder de centro-esquerda³³ que comandou seu país até 2023 e que protagonizou trocas de hostilidades com o mandatário brasileiro. A distância ideológica entre os dois comandantes foi responsável pelo afastamento político entre Brasil e Argentina durante o governo Bolsonaro, mesmo que os dois países tenham permanecido como importantes aliados comerciais.

Por fim, vale mencionar que a sustentação de relações próximas com a própria vizinhança não parecia ser uma prioridade para a política

³² Santi Carneri e Ernesto Londoño. His Father Aided a Dictator. Paraguay Elected Him President. **The New York Times**, Assunção, 22 abr. 2018.

³³ Argentina election: Centre-left Alberto Fernández wins presidency. **BBC**, Londres, 28 out. 2019.

externa brasileira sob Bolsonaro. Entre 2019 e 2022, apenas 19% de todas as reuniões bilaterais com a presença do presidente brasileiro foram com países da América do Sul, sendo que em 26% foram priorizados países da Europa e em 40% nações do continente asiático.

TABELA 2: Continentes x Nº de Reuniões Bilaterais com Bolsonaro

Continente	Nº de Reuniões Bilaterais
Ásia	47 (40%)
Europa	31 (26%)
América do Sul	23 (19%)
América do Norte	12 (10%)
África	4 (4%)
América Central e Caribe	1 (1%)

Fonte: Agenda Oficial do Presidente da República

A partir de abril de 2021, com a mudança de comando no Itamaraty, ocorreu uma tentativa de moderação no caráter ideológico dos encontros bilaterais de Bolsonaro. Entre 2019 e 2020, quase 80% das bilaterais ocorreram com líderes de direita (59%) ou centro-direita (20%), enquanto entre 2021 e 2022 o número caiu para 73%, sendo 38% de direita e 35% de centro-direita. Nesse momento, no entanto, o presidente brasileiro tinha que enfrentar seu principal obstáculo na busca de “matizar” a política externa: o crescente isolacionismo em meio às críticas de violações ao meio

ambiente e aos direitos humanos por parte de seu governo. De todas as reuniões bilaterais com a presença de Bolsonaro, cerca de 69% ocorreram nos dois primeiros anos de governo, enquanto apenas 31% aconteceram nos dois últimos.

TABELA 3: Ideologia x Nº de Reuniões Bilaterais com Bolsonaro

Ideologia	2019	2020	2021	2022
Centro	3	1	1	1
Centro-direita	10	6	7	6
Centro-esquerda	5	4	3	4
Direita	25	23	7	7
Esquerda	3	1	0	1
TOTAL	81 (69%)		37 (31%)	

Fonte: Agenda Oficial do Presidente da República

(In)dependência de inserção

O que é ser independente? Para a jovem nação brasileira que surgiu em 1822, a independência em relação a Portugal significou a soberania e a autonomia para determinar seus próprios rumos e a liberdade para buscar a defesa de seus interesses, com o objetivo de garantir o bem-estar do país e de sua população. Nas relações internacionais, no entanto, o fato de um país ser independente não garante a independência de sua inserção internacional -- a forma como uma nação se posiciona em relação ao restante do mundo, acompanhada de seus valores e interesses nacionais.

Para conquistar a independência de inserção, sua visão própria de mundo, o historiador Amado Luiz Cervo argumenta que foi necessário que o Brasil adotasse um “padrão de conduta da diplomacia”, que “se impõe sobre a longa duração e faz prevalecer o caráter nacional na inevitável simbiose entre o interno e o externo”³⁴. Ou seja, com o passar das décadas, a política externa brasileira se tornou imune às trocas de regime de governo e conseguiu se sobrepor aos interesses das forças da sociedade que a tentam moldar, preservando, assim, um conjunto de valores e princípios fixos, que são justamente aqueles mencionados ao fim do capítulo anterior.

Mas como já dito anteriormente, o objetivo deste livro é mostrar como o governo de Jair Bolsonaro conseguiu romper com muitos dos elementos básicos da tradição diplomática brasileira. Um passo fundamental foi a mudança de uma abordagem pragmática e realista para uma baseada em uma narrativa enganosa, que se tornou a narrativa oficial do Estado brasileiro durante os quatro anos de seu mandato. Uma outra ruptura que permitiu o rompimento de outros elementos foi justamente a quebra da independência de inserção internacional do país.

Durante o governo Bolsonaro, a política externa brasileira foi profundamente moldada pelos grupos que compuseram sua vitoriosa campanha presidencial, uma forma de recompensar o apoio de um eleitorado heterogêneo, mesmo que fosse necessário abrir mão de elementos essenciais da tradição diplomática brasileira e deixar de representar os interesses de brasileiros que não votaram no presidente. Assim como no caso da construção de parcerias estratégicas, a relação com Israel é o melhor exemplo para evidenciar tal movimento, como aponta o embaixador Adriano Pucci:

³⁴ Amado Luiz Cervo. **Inserção internacional:** formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Editora Saraiva, 2008. p.31

“O governo Bolsonaro foi eleito por um perfil de eleitor com um mandato conferido para ele. Então, por exemplo, um dos perfis de eleitores que elegeram o Bolsonaro foram os evangélicos³⁵, que tinham as suas expectativas não só relacionadas à política interna, mas esse segmento também tinha fortes opiniões sobre a política externa. O segmento evangélico tem fortes laços com Israel, uma percepção muito particular do papel de Israel no mundo e da história de Israel. Então, o Brasil caminhou para um apoio mais aberto e franco a Israel”, disse o embaixador.

Não é por acaso que Bolsonaro, quando se referia ao aliado do Oriente Médio, buscava enfatizar a suposta proximidade entre os dois países em valores, além de explicitar sua profunda admiração pela fé dos israelenses. Em visita a Jerusalém, entre março e abril de 2019, o presidente brasileiro afirmou em discurso: “Sempre admirei o povo de Israel. Depois dessa passagem no período de pré-campanha, citava sempre qual ensinamento que eu teria levado de Israel para o Brasil (...) Como poderíamos ser iguais a eles? Tendo a mesma fé que eles têm”³⁶.

Um outro exemplo da influência do eleitorado de Bolsonaro na formulação da política externa brasileira era o espaço que tinha a defesa da soberania brasileira nos discursos do presidente. Não há dúvidas de que parte desse ênfase tinha como objetivo responder às críticas internacionais sobre a forma como o governo brasileiro tratava a questão ambiental, com recordes negativos históricos em indicadores sobre desmatamento na Amazônia, o que prejudicava as relações bilaterais do Brasil com uma gama

³⁵ Pesquisas de opinião que antecederam o segundo turno da eleição presidencial de 2018 indicavam que pouco mais de 70% dos evangélicos votariam em Bolsonaro. Para mais informações: Leandro Machado e Luiza Franco. Eleições 2018: os valores e “boatos” que conduzem evangélicos a Bolsonaro. **BBC**, São Paulo, 23 out. 2018.

³⁶ Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, em cerimônia oficial de chegada a Israel. **Biblioteca da Presidência da República**, Jerusalém, 31 mar. 2019.

de países. Mas segundo o embaixador Adriano Pucci, também vale mencionar a importância dos quadros militares no governo Bolsonaro.

“Um aspecto de política interna, mas que também tinha uma interface externa, era o soberanismo. Isso a gente pode chamar mais como nacionalismo, que se refletia muito na área ambiental. Claramente, o tema da Amazônia, até mesmo pelo fato de o governo Bolsonaro ter muitos quadros militares na sua administração, ganhou uma relevância devido a um verniz muito soberanista.”

Em seus discursos para organizações internacionais, a menção da questão ambiental por Bolsonaro estava sempre atrelada à defesa dos interesses nacionais contra uma suposta tentativa de forças externas de interferirem na política interna brasileira, minimizando a importância de discutir o tema com outros países. Dirigindo-se à Assembleia Geral da ONU, em setembro de 2019, o presidente afirmou: “Os ataques sensacionalistas que sofremos por grande parte da mídia internacional devido aos focos de incêndio na Amazônia, despertaram nosso sentimento patriótico (...) Questionaram aquilo que nos é mais sagrado: a nossa soberania. Quero reafirmar minha posição de que qualquer iniciativa de ajuda ou apoio à preservação da Floresta Amazônica, ou de outros biomas, deve ser tratada em pleno respeito à soberania brasileira”³⁷.

Na área econômica, Bolsonaro recebia influência de um grupo eleitoral mais liberal, com representantes no mercado financeiro, que defendia a abertura da economia brasileira para o livre mercado. Para a política externa, essa relação impulsionou a iniciativa brasileira pela adesão à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE),

³⁷ Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, na abertura da 75^a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU). **Biblioteca da Presidência da República**, Nova York, 24 set. 2019.

um bloco de países que visa o desenvolvimento econômico e social de seus membros a partir da adoção de práticas financeiras comuns.

O governo ainda sofria as pressões de sua ala mais ideológica, que tinha como representante o ministro das Relações Exteriores, Ernesto Araújo, e defendia a aproximação a países com ideais semelhantes, como era o caso dos EUA, sob o comando de Trump, da Hungria e da Polônia. Este último, não por acaso, foi o quarto país que Bolsonaro teve mais reuniões bilaterais, enquanto a Hungria foi o único país da Europa a realizar e organizar uma visita de Estado ao Brasil durante o mandato de Bolsonaro.

Na segunda metade do governo, como já foi dito, a política externa foi gradualmente se moderando, em reflexo das mudanças no contexto interno e externo, e recuperando algumas de suas posições históricas, o que implicou no afastamento de algumas das pressões do eleitorado do presidente. A troca de ministro no Itamaraty em abril de 2021, por exemplo, foi considerada uma derrota da ala mais ideológica e conservadora do governo, enquanto na questão ambiental, o discurso oficial se tornou menos agressivo na defesa dos interesses nacionais, com foco nas ações que o governo estaria tomando para resolver os problemas sobre o assunto.

“Em um momento em que houve uma polarização interna maior, uma corrosão da base parlamentar do governo, essa política externa, que a gente chama de puro sangue, foi se matizando. Isso foi se refletindo na moderação de algumas posições que no início do governo eram muito fortes e depois começaram a ter nuances”, disse o embaixador Pucci.

Confronto, confronto e confronto

Existe um elemento sobre a atuação da diplomacia brasileira que é pouco mencionado como uma característica fundamental da forma como os parceiros do Brasil enxergam o país. Normalmente, muita importância é

dada à erudição dos diplomatas do Itamaraty, que se tornou uma verdadeira instituição produtora de conhecimento. No capítulo anterior, por exemplo, foi mencionado como o Barão do Rio Branco contou com um alto entendimento de História e Cartografia para conquistar resoluções em disputas que liderou a delegação brasileira no exterior. Mas tão essencial quanto à inteligência da diplomacia, é a cordialidade dos diplomatas e autoridades no trato com os parceiros internacionais.

O abandono da postura belicosa do Brasil frente a seus vizinhos no fim do século XIX foi marcada pela adoção de uma postura respeitosa e cordial por parte das autoridades brasileiras, o que valorizava ainda mais a diplomacia do país em meio ao evidente poderio econômico e militar superior quando comparado às capacidades das demais nações da América do Sul. Tratava-se também da compreensão de que a cordialidade era uma ferramenta melhor para avançar os interesses nacionais do que as iniciativas militares.

Entre 2019 e 2022, no entanto, houve uma forte ruptura entre a política externa brasileira e esse valor básico. O rompimento não foi resultado de uma estratégia clara, mas fruto do temperamento do próprio presidente Bolsonaro e de posições adversas em que colocou seu governo, acumulando uma série de rixas e desentendimentos com autoridades internacionais ao longo de seu mandato.

O diplomata A afirmou que o período de Bolsonaro no poder foi “um momento muito delicado, muito difícil, em que nós tivemos que exercer muito por meio da nossa experiência e das nossas habilidades, para tentar contornar grandes confusões, às vezes por uma certa atuação muito errática do presidente da República”.

Já no início do mandato, Bolsonaro teve desentendimentos com uma série de líderes europeus, em meio às críticas crescentes de autoridades e organizações do continente à preservação da região amazônica. Em junho

de 2019, por exemplo, quando questionado pela imprensa às margens da cúpula do G20, em Osaka, sobre uma declaração da chanceler da Alemanha, Angela Merkel, que demonstrou preocupação em sessão do Parlamento de seu país com a situação do meio ambiente e dos direitos humanos no Brasil, o presidente brasileiro se irritou com os jornalistas e respondeu que os alemães “têm muito a aprender conosco”³⁸.

Dois meses depois, foi a vez de Bolsonaro demonstrar insatisfação com críticas do presidente da França, Emmanuel Macron, que passou a ameaçar a conclusão de um acordo comercial entre Mercosul e União Europeia devido a sua rejeição à postura do governo brasileiro sobre a pauta ambiental. O presidente do Brasil manifestou seu repúdio ao mandatário francês ao responder o comentário de um internauta no Facebook sobre a diferença de idades entre os presidentes e as primeiras-damas de ambos os países -- Macron, 47, é casado com Brigitte, 72, enquanto Bolsonaro, 70, é casado com Michelle, 43 --, afirmando “não humilha, cara”³⁹. Macron classificou o episódio como “extraordinariamente desrespeitoso”⁴⁰.

“Com uma certa arrogância, Macron disse coisas que não poderia ter dito, mas a resposta que nós demos foi inadequada, foi uma resposta personalizada. Poderíamos ter dado uma resposta de país, de Estado”, afirmou o diplomata A.

Para além da Europa, Bolsonaro ainda acumulou controvérsias com líderes de países sul-americanos. Uma das principais rixas formadas em seu governo foi certamente com o presidente da Argentina, Alberto

³⁸ Yara Aquino. Bolsonaro: Alemanha tem a aprender com o Brasil na área ambiental. **Agência Brasil**, Brasília, 27 jun. 2019.

³⁹ Bolsonaro zomba da esposa de Macron e é acusado de sexismo. **Veja**, São Paulo, 25 ago. 2019.

⁴⁰ Após comentário de Bolsonaro sobre primeira-dama francesa, Macron diz esperar que brasileiros 'tenham presidente que se comporte à altura'. **G1**, São Paulo, 26 ago. 2019.

Fernández (2019-2023), eleito ainda durante o primeiro ano de mandato de Bolsonaro como um candidato de centro-esquerda ao vencer seu antecessor, Mauricio Macri, que era um aliado próximo do mandatário brasileiro. Ainda durante a campanha presidencial no país vizinho, Bolsonaro chegou a chamar Fernández e sua candidata à vice, a ex-presidente Cristina Kirchner, de “bandidos de esquerda”, apontando que a Argentina estaria “mergulhando no caos”⁴¹.

Durante viagem a Buenos Aires, em junho de 2019, o presidente, em encontro com Macri, não escondia sua preferência pela reeleição do aliado: “O que nós conversamos, cada vez mais nos dá a certeza de que estamos no caminho certo para os nossos povos. Eu peço ao nosso Deus, a qual devo minha vida, que ilumine o povo argentino por ocasião das eleições que se aproximam. E votem com razão e não com emoção”⁴².

A rejeição de Bolsonaro a líderes de esquerda de toda a América do Sul esteve presente em todo o mandato. Em debate eleitoral em agosto de 2022, o presidente, que buscava a reeleição, também mirou no presidente do Chile e ex-líder estudantil, Gabriel Boric, ao acusar seu oponente, o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, de apoiar o líder chileno: “Lula apoiou o presidente do Chile também. O mesmo que praticava atos de tocar fogo em metrôs lá no Chile. Para onde está indo o nosso Chile?”⁴³

Por fim, a aliança próxima de Bolsonaro com o presidente dos EUA, Donald Trump, também provocou controvérsias com o importante parceiro do Brasil. Em outubro de 2020, há duas semanas do pleito

⁴¹ Bolsonaro: “Bandidos de esquerda começaram a voltar ao poder” na Argentina. **AFP**. Brasília, 14 ago. 2019.

⁴² Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, durante Encontro com Empresários. **Biblioteca da Presidência da República**, Buenos Aires, 06 jun. 2019.

⁴³ Bolsonaro diz que 'não deixou de falar a verdade' sobre Boric após Chile convocar embaixador. **Reuters**. Brasília, 30 ago. 2022.

presidencial nos EUA, o presidente brasileiro deixou evidente sua torcida pelo então mandatário: “Espero, se essa for a vontade de Deus, comparecer à posse do presidente brevemente reeleito nos Estados Unidos. Não preciso esconder isso. É do coração. Não interfiro, mas do coração e pelo respeito que tenho ao povo americano, e pelo trabalho, e pela consideração que Donald Trump teve para conosco”⁴⁴.

Trump acabou perdendo a eleição para seu oponente, Joe Biden, levando o republicano a questionar a legitimidade do pleito com uma série de acusações infundadas de fraude. Bolsonaro, na esteira da recusa do presidente cessante em admitir a derrota, reconheceu a vitória de Biden apenas após 38 dias da oficialização dos resultados das urnas.

Próximo do fim do mandato, no entanto, houve tentativas por parte de Bolsonaro de reconstruir alguns laços com parceiros, na linha da moderação da política externa brasileira na segunda metade do governo. Em Cúpula do Mercosul, em junho de 2021, o presidente brasileiro chegou a dizer a Fernández que “a única rivalidade entre nós vai acontecer agora no próximo sábado no Maracanã”, quando Brasil e Argentina se enfrentariam pela final da Copa América daquele ano. Em junho do ano seguinte, durante a Cúpula das Américas, que sucedeu encontro com Biden, Bolsonaro disse ter ficado “maravilhado” com o presidente norte-americano.

O desenvolvimento é o vetor?

Ao longo deste capítulo, foi documentada a forma como o governo de Jair Bolsonaro rompeu com a tradição da política externa brasileira em quatro frentes: pragmatismo e realismo, parcerias estratégicas,

⁴⁴ Palavras do Presidente da República, Jair Bolsonaro, durante a coletiva de imprensa no Palácio do Itamaraty. **Biblioteca da Presidência da República**, Brasília, 20 out. 2020.

independência de inserção internacional e cordialismo oficial. Esses rompimentos foram consequências tanto de estratégias do então presidente brasileiro e de seus aliados, como até da atuação errática e imprevisível do mandatário.

A questão que pode ser levantada através dessa documentação, afinal, é: diante de todas as rupturas, o grande vetor da política externa brasileira durante o governo Bolsonaro continuou sendo a busca incessante pelo desenvolvimento?

Na primeira ruptura descrita, evidenciou-se a missão do governo de direcionar a ação externa brasileira para o enfrentamento de supostas forças *globalistas*, que estariam perseguindo a liberdade das sociedades de cada país, o que seria absolutamente fundamental para o desenvolvimento econômico: “Não pode haver liberdade política sem que haja também liberdade econômica. E vice-versa”⁴⁵, disse Bolsonaro em discurso à Assembleia Geral da ONU, em setembro de 2019.

Em seguida, mostrou-se que as parcerias almejadas pelo governo federal entre 2019 e 2022 pouco se relacionavam com as oportunidades econômicas e comerciais potencializadas pela relação bilateral. O foco esteve em torno, na verdade, de aproximar o Brasil de países cujos líderes compartilhavam os mesmos valores e ideais do presidente brasileiro.

Em relação à reversão da independência de inserção internacional do Brasil, a política externa brasileira passou a receber enorme influência de grupos cujos interesses não necessariamente se alinhavam aos interesses do país ou da totalidade da população. Não se mostrou claro como a aproximação com países como Israel, Hungria e Polônia e o enfrentamento

⁴⁵ Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, na abertura da 75^a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU). **Biblioteca da Presidência da República**, Nova York, 24 set. 2019.

de nações europeias foram determinantes para o desenvolvimento do Brasil, mas sim uma recompensa para os blocos que formaram o eleitorado de Bolsonaro durante sua campanha vitoriosa à Presidência da República.

O abandono da cordialidade oficial por parte do presidente brasileiro tão pouco parece ter auxiliado o país em suas relações bilaterais. Pelo contrário, é possível afirmar que alguns dos desentendimentos de Bolsonaro com autoridades internacionais tenham até mesmo prejudicado o aprofundamento de parcerias do país, o que permite concluir que suas ações não tinham como foco apenas seus efeitos externos, mas principalmente internos, uma vez que, pelo lado positivo, consolidava sua imagem como um líder forte frente à sua base.

Nesse sentido, parece justo afirmar que, em meio a todas rupturas promovidas pelo governo Bolsonaro na política externa brasileira, o desenvolvimento do país deixou, em diversos momentos, de ser o único e imponente vetor da ação externa do Brasil e que, certamente, ao contrário do prometido pelo presidente, a questão ideológica não deixou de existir.

Nos capítulos seguintes, serão apresentados detalhes e episódios sobre as relações do governo brasileiro sob Bolsonaro com uma série de parceiros internacionais, com o objetivo de aprofundar a busca pelas estratégias disruptivas implementadas pelo então presidente do país na execução da política externa.

Estados Unidos: um parceiro inevitável

Existem poucas questões na história da política externa brasileira em que não há um consenso de abordagem. Uma delas é o grau de proximidade que o Estado brasileiro deve possuir com os Estados Unidos, o vizinho ao norte do continente americano que se destaca como a maior potência econômica, militar e cultural do planeta.

A relação bilateral entre Brasil e EUA é antiga e remete a 1824, ano em que os norte-americanos reconheceram a independência brasileira, sendo a primeira nação do mundo a fazê-lo. Desde então, ambos se tornaram grandes parceiros comerciais, com os EUA sendo o segundo maior destino e origem de mercadorias para o Brasil, atrás somente da China. Em 2018 -- ano anterior à posse de Jair Bolsonaro -- as exportações brasileiras para a maior economia do mundo totalizaram US\$28,8 bilhões (12% do total das remessas do Brasil), enquanto as importações de mercadorias norte-americanas contabilizaram US\$28,9 bilhões (16% do total de importações brasileiras)⁴⁶.

As profundas trocas comerciais, no entanto, não impediram o debate político ao longo de mais de um século sobre como a diplomacia

⁴⁶ Exportações em 2018 alcançam o maior volume dos últimos 5 anos. **Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços**, Brasília, 02 jan. 2019.

brasileira deveria abordar a relação bilateral com os EUA. Como mencionado anteriormente, o Barão do Rio Branco, grande patrono do pensamento diplomático brasileiro e chefe do Itamaraty entre 1902 e 1912, foi o primeiro diplomata a elaborar uma concepção para a relação Brasil-EUA. Segundo ele, o Estado brasileiro deveria seguir um alinhamento automático e pragmático com seu vizinho ao norte a fim de garantir credibilidade para sua soberania como país e afastar interesses escusos de outras potências da época.

Com o passar dos anos, à medida que a busca pelo desenvolvimento ganhou espaço como vetor da política externa brasileira, a tese do Barão perdeu sua força gradualmente. Ao longo da primeira metade do século XX, as autoridades brasileiras passaram a defender uma maior independência das relações exteriores do Brasil, determinando que o país deveria procurar a formação de alianças com o maior número de parceiros possíveis, em diferentes continentes e com prioridade às nações que compartilhavam de seu estado de subdesenvolvimento, o que atingiu o auge na formação da Política Externa Independente (1961-1964), entre os governos dos presidentes Jânio Quadros e João Goulart.

Mas como também foi apresentado em outro momento, houve quem defendesse o retorno do alinhamento automático com os EUA, com destaque para as forças *americanistas* que compuseram a oposição ao governo federal durante décadas, particularmente entre o segundo governo de Getúlio Vargas (1951-1954) e a instalação da ditadura militar no país, em 1964. Para os políticos e autoridades que defendiam tal pensamento, a aproximação com os EUA -- e com outras potências industriais ocidentais -- permitiria a atração de investimentos de empresas estrangeiras a fim de desenvolver o setor industrial brasileiro. Mesmo com os *americanistas* fora do poder, suas ideias influenciaram marginalmente a política externa do

presidente Juscelino Kubitschek (1956-1961), cujo governo foi responsável pela entrada de amplos recursos privados estrangeiros no país.

Dessa forma, nunca houve um consenso sobre a maneira como o país deveria abordar a relação bilateral com os EUA para além de sustentar os fortes laços comerciais entre ambos os países. No governo de Jair Bolsonaro (2019-2022), que se seguiu na esteira dessa indefinição diplomática, uma nova forma de posicionar o Brasil diante da maior potência do planeta surgiu. O então presidente executou uma política externa que tinha como objetivo alinhar o país com os EUA não somente em questões econômicas e geopolíticas, mas no campo ideológico, a partir de ideais conservadores comuns, mesmo que ele e seus aliados afirmassem que estavam fazendo justamente o oposto ao aproximar o Estado brasileiro de seu vizinho ao norte, cujo líder em um primeiro momento, o presidente Donald Trump (2017-2021), era alvo de admiração pública por parte do mandatário brasileiro e da ala mais conservadora de seu eleitorado.

Segundo o embaixador Adriano Pucci, tal prática se configurava como uma característica de uma série de líderes políticos que ascenderam ao poder durante os anos do governo Trump: “A gente vê vários governos de direita no mundo e percebe que, entre eles, alguns vetores são compartilhados. O primeiro deles, que salta aos olhos ao observar retrospectivamente, era um estreito alinhamento com os EUA, especialmente no primeiro período, que foi o período Trump. Claramente, havia uma proximidade muito estreita com a administração Trump e com os EUA de uma forma geral”, afirmou.

Como resultado, os EUA foram o segundo país -- atrás de Israel -- a realizar mais reuniões bilaterais entre suas autoridades e Bolsonaro durante o período do presidente brasileiro no poder⁴⁷, sendo 9 das 12 totais somente

⁴⁷ Dados coletados a partir de análise da agenda oficial do presidente Jair Bolsonaro.

durante os dois primeiros anos de gestão, quando a Casa Branca era ocupada por Trump. Ambos os líderes chegaram a ter 5 encontros entre ambos (seja reunião bilateral presencial, visita de Estado, telefonema -- marcados na agenda oficial), a segunda maior quantidade de ocasiões em que Bolsonaro conversou com um líder de outro país, apenas atrás do presidente paraguaio, Mario Abdo Benítez, com 8.

Outros possíveis resultados concretos, no entanto, como a busca por um acordo comercial bilateral, foram interrompidos por dois grandes eventos disruptivos para a relação ambicionada por Bolsonaro: a pandemia da Covid-19 e a derrota de Trump na eleição presidencial de 2020. Com isso, a política externa brasileira teve que retornar para uma posição mais tradicional, favorável ao aprofundamento dos laços comerciais e com as divergências ou semelhanças ideológicas deixadas de lado.

Ainda assim, uma série de encontros, declarações de Bolsonaro e ações de ambos os países deixaram claro a simbologia por trás da aproximação observada nos dois primeiros anos do mandato do então presidente brasileiro, assim como inúmeras evidências atestam a mudança de postura da política externa do país nos dois anos restantes.

“Um conjunto de valores compartilhados”

A nova relação entre Brasil e EUA durante os governos de Bolsonaro e Trump começou a ser traçada já nos primeiros dias do presidente brasileiro no poder. Sua posse contou com a presença do secretário de Estado, Mike Pompeo -- cargo responsável por chefiar a política externa norte-americana --, que teve uma reunião bilateral com Bolsonaro já em seu segundo dia de mandato, sendo também a primeira autoridade internacional a encontrar o novo governante após a posse.

O resultado da reunião e a perspectiva para o relacionamento entre os dois países foram apresentados por Pompeo, em coletiva de imprensa após o encontro, acompanhado pelo ministro das Relações Exteriores, Ernesto Araújo. O secretário destacou já em suas primeiras falas o que certamente estava na mente das autoridades norte-americanas e do novo governo do Brasil: “A oportunidade entre o presidente Trump, o presidente Bolsonaro e as nossas duas equipes cria uma oportunidade verdadeiramente transformadora para as nossas duas nações”, afirmou no início de sua declaração à imprensa, acrescentando que “as nações trabalham melhor quando vêm de um conjunto de valores compartilhados, e é isso que encontramos hoje”⁴⁸.

Araújo, por sua vez, defendeu que a aproximação com os EUA se tratava de uma mudança mais ampla na política externa brasileira a fim de alinhar as ações externas do país aos anseios da população. Segundo ele, “o Brasil está se realinhando com seus próprios valores e com seus próprios ideais, e o Itamaraty está se realinhando com o povo brasileiro”, indicando que a partir daquele momento, “nós nos aproximariámos daqueles grandes países, pequenos e todos os países que comungam desses ideais. Portanto, a nova relação com os EUA é uma consequência desse realinhamento interno no Brasil e com outros países igualmente”⁴⁹.

A coletiva de imprensa conjunta também ajudou a explicitar alguns dos temas que se tornaram o foco da relação entre Brasil e EUA pelo tempo em que Bolsonaro e Trump estiveram no poder. Para além dos laços

⁴⁸ Declaração do secretário Pompeo com o ministro das Relações Exteriores do Brasil, Ernesto Araújo, durante coletiva de imprensa. **Embaixada e Consulados dos EUA no Brasil**, Brasília, 02 jan. 2019.

⁴⁹ Declaração do secretário Pompeo com o ministro das Relações Exteriores do Brasil, Ernesto Araújo, durante coletiva de imprensa. **Embaixada e Consulados dos EUA no Brasil**, Brasília, 02 jan. 2019.

comerciais, pauta recorrente em toda a história da relação Brasil-EUA, os dois aliados se uniram no enfrentamento a regimes autoritários na América Latina, particularmente aquelas comandadas por forças de esquerda, como Venezuela, Nicarágua e Cuba. De acordo com Pompeo, a partir daquele dia “teremos a oportunidade de trabalhar lado a lado contra regimes autoritários em todo o mundo”, relatando que “tivemos hoje a chance também de falar sobre as ameaças que emanam da Venezuela (...) Estes são os tipos de coisas com que pretendemos trabalhar juntos”.

A visita de Pompeo ainda semeou as bases para o encontro entre os líderes dos países dois meses depois, no que seria a primeira de 6 conversas - 5 oficiais e 1 fora da agenda -- entre Trump e Bolsonaro.

“Sempre fui um grande admirador dos EUA”

Bolsonaro visitou os EUA pela primeira vez em sua Presidência em março de 2019, sendo a primeira visita de Estado a qualquer país realizada por ele durante o mandato. Ao longo da viagem de três dias, o presidente brasileiro, acompanhado por uma extensa comitiva de ministros e líderes empresariais, realizou encontros com diferentes setores da sociedade norte-americana, como empresários e autoridades religiosas.

Mas o destaque da viagem ocorreu no último dia, em 19 de março, quando Bolsonaro se encontrou com Trump na Casa Branca, em Washington. Ao lado do mandatário norte-americano, o presidente não escondeu sua reverência pelo aliado, afirmando que “sempre fui um grande admirador dos Estados Unidos e essa admiração aumentou com a chegada de Vossa Excelência na Presidência”⁵⁰. Bolsonaro ainda fez questão de

⁵⁰ Declaração à imprensa do Presidente da República, Jair Bolsonaro, durante Conferência de Imprensa com o Presidente dos Estados Unidos, Donald Trump. **Biblioteca da Presidência da República**, Washington, 19 mar. 2019.

ressaltar que a aproximação com os EUA não se tratava de uma ação de cunho ideológico, diferenciando-se de seus anteriores ao não ser um “presidente anti-americano” e explorando “todo vasto potencial” das relações entre os dois países.

Em outros comentários na ocasião, no entanto, Bolsonaro se referiu a assuntos de cunho explicitamente político e ideológico. Ao falar sobre o governo da Venezuela, liderado pelo presidente Nicolás Maduro, o mandatário brasileiro afirmou que “o regime ditatorial venezuelano faz parte de uma coligação internacional, conhecida como Foro de São Paulo⁵¹, que esteve próxima de conquistar o poder em toda América Latina. Pela via democrática, nos livramos desse projeto no Brasil”. Também classificou a relação entre Brasil e EUA como dois países “emanados na garantia das liberdades, no respeito à família tradicional, no temor a Deus, nosso Criador, contra a ideologia de gênero, o politicamente correto e as *fake news*”.

Trump, por sua vez, previu que “teremos um ótimo relacionamento de trabalho, com muitas visões parecidas, e certamente a relação do Brasil com os EUA, por causa de nossa amizade, será provavelmente melhor do que jamais foi”, apontando que a partir daquele momento “chegou a hora final do socialismo em nosso hemisfério”⁵².

Assim como no encontro entre Bolsonaro e Pompeo dois meses antes, o combate a regimes autoritários da América Latina foi um tema relevante nas discussões entre os dois líderes. O presidente brasileiro

⁵¹ Foro de São Paulo: uma “articulação de partidos e movimentos políticos latino-americanos e caribenhos”, segundo site do grupo. Conta atualmente com 123 partidos filiados, majoritariamente de esquerda, em 27 países. Como ator global, está longe de ter a relevância e influência descrita por grupos de direita.

⁵² Trump diz querer Bolsonaro como aliado da Otan, organização militar de defesa. **G1**, Brasília/Washington, 19 mar. 2019.

afirmou que “o que for possível fazermos juntos para solucionar o problema da ditadura venezuelana, o Brasil estará a postos para cumprir essa missão e levar a liberdade e democracia àquele país”. Já Trump classificou o regime venezuelano como uma “marionete de Cuba” e expressou que “o Brasil e os EUA também estão unidos no apoio ao povo cubano e também ao povo da Nicarágua”.

Entre outros tópicos discutidos pelos dois presidentes, esteve uma maior colaboração no combate ao terrorismo -- uma pauta no centro da agenda de campanha que elegeu Trump em 2016 -- e ao tráfico de armas e drogas, com destaque para a assinatura de dois instrumentos para “melhorar a segurança de fronteira”⁵³, de acordo com comunicado conjunto dos dois países. Eles ainda assinaram um Acordo de Salvaguardas Tecnológicas para permitir que empresas norte-americanas conduzissem lançamentos comerciais a partir do território brasileiro.

Brasil e EUA também saudaram uma série de compromissos comerciais durante a visita de Estado de Bolsonaro. Da parte brasileira, houve a implementação de uma quota tarifária para a importação anual de 750 mil toneladas de trigo norte-americano com tarifa zero e a determinação de condições para a importação de carne de porco dos EUA, enquanto o lado norte-americano concordou em agendar uma visita técnica para inspecionar o sistema de inspeção de carne *in natura* do Brasil, o que poderia abrir espaço para a retomada de exportações de carne bovina por produtores brasileiros.

Por fim, Trump expressou explicitamente pela primeira vez o apoio à entrada do Brasil na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), um dos principais objetivos da

⁵³ Comunicado Conjunto do Presidente Jair Bolsonaro e do Presidente Donald J. Trump. **Ministério das Relações Exteriores**, Washington, 19 mar. 2019.

frente econômica da política externa brasileira no período, além de indicar o desejo de designar o país como Aliado Prioritário Extra-Otan (Organização do Tratado do Atlântico Norte). Segundo comunicado da Embaixada dos EUA, a designação incluiria vantagens como “a colaboração no desenvolvimento de tecnologias de defesa; acesso privilegiado à indústria de defesa dos EUA; e aumento do intercâmbio militar, exercícios e treinamentos, bem como acesso especial ao financiamento de equipamentos militares”⁵⁴.

Em contrapartida, Bolsonaro concordou em começar o processo de renúncia do tratamento especial e diferenciado ao país na Organização Mundial do Comércio (OMC), um privilégio para nações em condição de subdesenvolvimento no principal órgão comercial do mundo.

Segundo o comunicado conjunto, a visita de Estado de Bolsonaro marcou uma ocasião em que Brasil e EUA “assumiram o compromisso de construir uma nova parceria entre seus dois países com foco no aumento da prosperidade, na melhoria da segurança, na promoção da democracia, da liberdade e da soberania nacional”. Em um sinal da proximidade e do alinhamento ideológico, Bolsonaro expressou o desejo pela reeleição de Trump em 2020, afirmando: “o povo que o apoiou no passado, assim como foi feito comigo no Brasil, repetirá esse voto com toda a certeza. E cada dia que passa, essas pessoas mais voltadas ao socialismo e até mesmo ao comunismo aos poucos vão abrindo sua mente para a realidade”.

“Ele é um homem especial”

Após a visita de Estado do presidente brasileiro em março, Trump e Bolsonaro voltaram a se encontrar em Osaka, no Japão, às margens da

⁵⁴ Principal Aliado Não Pertencente à OTAN. **Embaixada e Consulados dos EUA no Brasil**, Washington, 19 mar. 2019.

cúpula do G20, em junho. Antes da reunião bilateral, os dois se juntaram para uma coletiva de imprensa conjunta, em que abordaram assuntos desde o governo da Venezuela até as crescentes tensões comerciais dos EUA com a China. A Casa Branca afirmou mais tarde que ambos discutiram na reunião fechada à mídia “riscos associados às atividades chinesas no Ocidente”⁵⁵, enquanto um porta-voz da Presidência da República disse que o regime de Cuba e o processo de adesão do Brasil à OCDE também estiveram na pauta do dia⁵⁶.

Na aparição diante da imprensa, Trump teceu uma série de elogios a Bolsonaro, chamando o presidente do Brasil de “um homem especial” e afirmando que “acho que podemos dizer que o Brasil e os Estados Unidos estão tão próximos ou mais próximos que já estiveram”⁵⁷. O presidente norte-americano ainda demonstrou interesse nos recursos existentes em território brasileiro, dizendo a Bolsonaro que “vocês têm recursos que muitos poucos países nem conseguem imaginar – recursos em sua terra e em sua água e em tantos outros lugares”.

Bolsonaro, por sua vez, expressou o desejo de aprofundar as relações entre os dois países devido ao “grande potencial em comum” e de “estabelecer uma parceria completa para o desenvolvimento de nossas nações”⁵⁸. Em nova demonstração de afeto ao presidente norte-americano, o mandatário brasileiro repetiu de forma bastante explícita seu desejo em ver o aliado reeleito no ano seguinte: “Eu apoio Trump. Eu apoio os Estados

⁵⁵ Trump e Bolsonaro trocam elogios no G20. **Deutsche Welle**, Bonn, 28 jun. 2019.

⁵⁶ Nathalia Passarinho. No G20, Trump e Bolsonaro debatem ações contra Cuba e outros países que financiam Venezuela. **BBC**, Osaka, 28 jun. 2019.

⁵⁷ Declarações dos presidentes Trump e Bolsonaro antes da reunião bilateral do G-20. **Embaixada e Consulados dos EUA no Brasil**, Brasília, 28 jun. 2019.

⁵⁸ Declarações dos presidentes Trump e Bolsonaro antes da reunião bilateral do G-20. **Embaixada e Consulados dos EUA no Brasil**, Brasília, 28 jun. 2019.

Unidos. Eu apoio a sua próxima reeleição". Bolsonaro estendeu ainda um convite para Trump visitar o Brasil em um momento oportuno.

O encontro no G20 esteve longe de providenciar a mesma carga de compromissos e ações acordadas durante a visita de Estado de Bolsonaro em março, mas serviu como evidência da crescente aproximação dos dois países desde a chegada do presidente brasileiro ao poder. Pelo lado de Bolsonaro, em particular, diante de suas declarações sobre a admiração a Trump, estava cada vez mais claro o cunho ideológico conservador nas intenções de intensificar as relações entre Brasil e EUA. Construía-se um relacionamento próximo no curto prazo, mas criavam-se problemas para a relação entre os dois países em um futuro não muito distante, quando Trump eventualmente deixasse a Casa Branca.

Quase duas semanas depois do encontro no G20, Bolsonaro tomaria uma de suas decisões de política externa mais controversas em todo o mandato. Com a abertura da vaga para a chefia da Embaixada em Washington, o presidente nomeou o deputado federal -- e seu filho -- Eduardo Bolsonaro para o cargo⁵⁹, apesar da escassa experiência do indicado com assuntos de política externa e do aparente conflito de interesses na nomeação. Em meio a resistência de parlamentares e à falta de garantia de que seu nome seria aprovado pelo Senado, Eduardo desistiu da indicação em outubro. O episódio, entretanto, evidenciou o caráter pessoal dado pelo presidente à relação com os EUA, o que superava os interesses nacionais.

“Estou cada vez mais apaixonado”

Após o encontro entre Trump e Bolsonaro no G20, não demorou para que o presidente brasileiro voltasse a se reunir com uma autoridade

⁵⁹ André Shalders. Aceito a missão dada por meu pai, diz Eduardo Bolsonaro sobre embaixada nos EUA. **BBC**, Brasília, 11 jul. 2019.

norte-americana. Em julho de 2019, o governo recebeu a visita do secretário do Comércio dos EUA, Wilbur Ross, a primeira visita da principal autoridade comercial do país ao Brasil desde 2011. Entre os diversos motivos para sua vinda, estava a celebração do centenário de fundação da Câmara Americana de Comércio do Brasil (Amcham), uma instituição sem fins lucrativos que opera como ponte para as corporações dos dois países.

Segundo a Embaixada dos EUA, a visita de Ross teria como objetivo “reforçar o compromisso contínuo do Departamento de Comércio dos EUA com a forte relação comercial e econômica com o Brasil”⁶⁰. Um dia antes do encontro do secretário com Bolsonaro, Trump voltou a elogiar o presidente brasileiro, chamando-o de “um grande cavalheiro” e classificando o relacionamento entre os dois como “fantástico”. O líder dos EUA também revelou a principal missão do secretário do Comércio em sua ida ao Brasil: “Vamos trabalhar em um acordo de livre comércio com o Brasil. O Brasil é um grande parceiro comercial”⁶¹. A viagem ainda oficializou a designação do Brasil como um Aliado Extra-OTAN dos EUA, cumprindo promessa feita por Trump durante a visita de Bolsonaro em março.

Ross compareceu a uma série de eventos durante sua estadia no Brasil, assim como realizou encontros com ministros do governo, como o da Economia, Paulo Guedes, e o da Infraestrutura, Tarcísio de Freitas. Mas foi em discurso no evento de comemoração do centenário da Amcham que o secretário se aprofundou ainda mais nos objetivos de sua viagem para além dos descritos pela Embaixada dos EUA e por Trump. Na ocasião, Ross expressou o desejo de Trump de que os EUA “se tornassem o principal

⁶⁰ Secretário de Comércio dos EUA Wilbur Ross visitará o Brasil. **Embaixada e Consulados dos EUA no Brasil**, Brasília, 26 jul. 2019.

⁶¹ Raquel Krahenbuhl. Trump diz que quer acordo comercial com o Brasil. **G1**, Washington, 30 jul. 2019.

parceiro comercial e de investimentos do Brasil”. Para isso, segundo ele, “o presidente Trump e o presidente Bolsonaro estão ambos comprometidos em reduzir as barreiras alfandegárias e facilitar o investimento em uma vasta gama de indústrias”⁶².

O momento das declarações de Trump e Ross sobre a relação comercial com o Brasil esteve longe de ser aleatória. Apenas um mês antes, o Mercosul -- o bloco econômico sul-americano então composto por Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai -- havia fechado um acordo comercial com a União Europeia, elevando a concorrência pelo acesso aos mercados e produtos das economias da América do Sul. Já bastavam as preocupações norte-americanas com o avanço da China na região, o que implicava a necessidade de uma resposta rápida pelo governo de Washington. O alinhamento ideológico de Trump com Bolsonaro ajudava, mas era preciso fazer mais. Não por acaso, a viagem de Ross ao Brasil ficou marcada como o momento de início das negociações por um acordo comercial entre Brasil e EUA, mesmo que ainda não estivesse claro como o Mercosul seria incluído nas discussões, com as regras do bloco proibindo a elaboração de acordos comerciais pelos membros que não incluíssem o grupo.

Após o encontro com o secretário do Comércio, Bolsonaro respondeu aos elogios de Trump realizados naquela semana, afirmando “estou cada vez mais apaixonado por ele”. De acordo com Bolsonaro, na reunião com Ross “discutimos formas de aumentar a cooperação, o comércio e os investimentos entre nossos países, que estão em enorme sintonia”⁶³. A paixão de Bolsonaro e a sintonia na relação dos dois países seria severamente testada nos meses seguintes.

⁶² Discurso do Secretário de Comércio Wilbur L. Ross no Centenário da AMCHAM. **Embaixada e Consulados dos EUA no Brasil**, São Paulo, 30 jul. 2019.

⁶³ Gustavo Maia. Bolsonaro diz estar 'cada vez mais apaixonado por Donald Trump'. **O Globo**, Brasília, 31 jul. 2019.

“Nossa relação nunca foi mais próxima”

Quando Bolsonaro aterrissou na cidade de Palm Beach, na Flórida, em março de 2020, a relação bilateral entre as duas maiores democracias do continente americano parecia não ter limites. O presidente brasileiro se preparava para seu terceiro encontro presencial com Trump, dessa vez em grande jantar de recepção para membros do seu governo e aliados, em que ambos “reafirmaram a aliança estratégica entre o Brasil e os EUA, aprofundando a parceria entre os seus dois países”⁶⁴, segundo declaração conjunta sobre a ocasião.

Mas para além da oportunidade de evoluir ainda mais a relação bilateral, o jantar em Palm Beach marcou a primeira vez que os dois presidentes conversaram desde um tenso episódio em dezembro do ano anterior que testou pela primeira vez o compromisso de ambos em manter a proximidade e alinhamento entre suas nações.

Em 2016, o então candidato republicano à Casa Branca havia vencido a eleição presidencial com uma controversa promessa de campanha: a imposição de tarifas de importação sobre parceiros comerciais a fim de enfrentar o déficit na balança comercial dos EUA e fomentar o setor manufatureiro norte-americano. Já na Presidência, a promessa de Trump se voltou contra o Brasil no início de 2018, quando o presidente dos EUA anunciou a taxação de todas importações de aço e alumínio em 25% e 10%, respectivamente, com argumento de que estava atuando em nome da segurança nacional do país.

Na época, coube ao governo do então presidente Michel Temer negociar uma resolução para o imbróglio, com o alcance ainda em 2018 de

⁶⁴ Declaração Conjunta do Presidente Jair Bolsonaro e do Presidente Donald J. Trump. **Ministério das Relações Exteriores**, Palm Beach, 08 mar. 2020.

um consenso sobre cotas de importação, permitindo que o setor mineral pudesse continuar exportando sua produção para a maior economia do planeta. No ano seguinte, no entanto, já com Bolsonaro no poder, Trump voltou a mirar a indústria do aliado ao sul do continente.

Em publicação no Twitter em dezembro de 2019, Trump acusou Brasil e Argentina de presidir “uma desvalorização maciça de suas moedas”, o que estaria gerando impactos negativos para os agricultores dos EUA ao beneficiar as exportações brasileiras. Como resposta, o presidente norte-americano fez uma promessa: “restaurarei as tarifas de todo o aço e o alumínio enviados para os EUA a partir desses países”⁶⁵.

Dessa vez, o problema deveria ser solucionado por Bolsonaro, em um teste para a forte parceria entre os dois líderes. Mais de duas semanas após o anúncio de Trump, os dois presidentes finalmente conversaram por telefone, em diálogo não previsto em agenda oficial.

“Agora há pouco, tive a grata satisfação de receber um telefone do senhor Donald Trump, presidente dos Estados Unidos, uma conversa de aproximadamente 15 minutos no espírito maior de respeito e cordialidade entre dois chefes de Estado. Entendo o que ele pretendia fazer e dei os meus argumentos para ele. Ele se convenceu dos meus argumentos e decidiu dizer a nós todos, brasileiros, que o nosso aço e alumínio não serão sobretaxados”⁶⁶, disse Bolsonaro em *live* nas redes sociais após a conversa, sem fornecer detalhes sobre o acordo firmado entre os dois.

Com a questão resolvida, o foco da relação Brasil-EUA se voltou para o jantar em Palm Beach, três meses depois. Sentados à mesa de um salão do resort Mar-A-Lago, Trump declarou que era uma honra receber o

⁶⁵ Trump acusa Brasil de desvalorizar real e anuncia tarifa sobre aço e alumínio. **BBC**, Londres, 02 dez. 2019.

⁶⁶ Filipe Matoso e Guilherme Mazui. Bolsonaro diz que, após conversa com Trump, EUA desistiram de sobretaxar aço brasileiro. **G1**, Brasília, 20 dez. 2019.

presidente brasileiro, afirmando que “ele é um homem sensacional, está fazendo um ótimo trabalho. Nossa relação nunca foi mais próxima”⁶⁷, em uma sinalização de que a tensão criada por suas tarifas no fim do ano anterior havia ficado para trás. Bolsonaro, por sua vez, voltou a demonstrar o desejo pela reeleição de Trump no pleito que ocorreria em novembro daquele ano, exaltando o alinhamento de valores entre os dois ao afirmar que “eu tenho certeza que num futuro próximo é muito bom contar com um bom relacionamento de direita”⁶⁸.

De acordo com o comunicado conjunto sobre o encontro, Trump e Bolsonaro “destacaram os potenciais benefícios da ampliação das relações econômicas bilaterais” e “instruíram seus negociadores de comércio a aprofundar discussões para um pacote bilateral de comércio este ano”⁶⁹, em um avanço nas tratativas que haviam começado durante a visita do secretário Ross ao Brasil no ano anterior.

O presidente dos EUA também voltou a defender o ingresso do Brasil na OCDE, em nova conquista para a pauta econômica da política externa brasileira. Os dois líderes ainda reafirmaram o apoio à democracia no continente, demonstrando novamente a ambição pela mudança de governo na Venezuela. Ainda segundo o comunicado conjunto, “os dois líderes registraram que suas equipes estão avançando em outras áreas de cooperação bilateral, inclusive a colaboração em pesquisa e desenvolvimento militar”.

Qualquer resultado positivo do jantar, no entanto, foi ofuscado por uma questão sanitária. À medida que a pandemia da Covid-19 começava a se espalhar pelo globo, membros da comitiva brasileira no

⁶⁷ Bolsonaro e Trump se encontram nos Estados Unidos. **G1**, Brasília, 07 mar. 2020.

⁶⁸ Bolsonaro e Trump se encontram nos Estados Unidos. **G1**, Brasília, 07 mar. 2020.

⁶⁹ Declaração Conjunta do Presidente Jair Bolsonaro e do Presidente Donald J. Trump. **Ministério das Relações Exteriores**, Palm Beach, 08 mar. 2020.

evento -- com destaque para o então secretário de comunicação da Presidência, Fábio Wajngarten -- testaram positivo para o novo coronavírus, gerando repercussões mais duradouras do que os próprios assuntos discutidos na reunião. O episódio foi simbolicamente marcante, uma vez que, nos meses seguintes, a tragédia sanitária se desenvolveria como um novo ponto de tensão no relacionamento entre Brasil e EUA.

“Você vai ver o que aconteceu infelizmente”

A chegada da pandemia da Covid-19 entre fevereiro e março de 2019 alterou de forma abrupta o panorama geopolítico internacional e a dinâmica interna da maioria dos países ao redor do mundo. Governos de todo o planeta deixaram de lado quaisquer que fossem os assuntos e discussões em pauta em suas nações para se concentrarem nos objetivos principais de conter a difusão do coronavírus, salvar vidas e abordar os problemas econômicos e sociais causados pela tragédia humanitária.

Já nos primeiros meses da pandemia, Brasil e EUA passaram a ocupar as manchetes dos principais veículos de notícias internacionais por dois motivos em particular. Primeiramente, ambos lideravam de forma contínua o ranking de países com maior número de casos de contaminação pelo novo coronavírus, acumulando ainda milhares de mortes diárias pela doença durante o pico da tragédia. Um outro elemento que aproximava os dois países durante a pandemia era a abordagem de seus líderes diante da difusão do vírus, em que buscavam minimizá-lo em meio às pressões políticas e sociais por uma maior eficiência no combate à emergência sanitária.

Nos primeiros meses da pandemia, Trump acumulou uma série de comentários em que desprezou a gravidade do coronavírus, chegando a

afirmar que a doença desapareceria “como um milagre”⁷⁰ e que “não afeta virtualmente ninguém”. O presidente norte-americano ainda minimizou as recomendações de uma agência federal sobre o uso de máscaras em espaços públicos, defendendo que fosse “uma coisa voluntária” e esclarecendo que ele próprio não pretendia usá-las.

Bolsonaro também protagonizou falas controversas sobre a Covid-19. O mandatário se referiu à doença como uma “gripezinha”⁷¹ no início da pandemia ao argumentar contra o fechamento de escolas e comércios para evitar a difusão do vírus e afirmou que a pandemia havia criado uma “histeria” em governadores que desejavam seguir as recomendações sanitárias para que espaços públicos fossem fechados. Ele ainda defendeu o uso de tratamentos médicos com eficácia não comprovada.

Em meio ao novo cenário consequente da pandemia, a relação entre Brasil e EUA foi afetada pela emergência sanitária. As conversas pela aproximação dos países, com o início de discussões formais por um acordo comercial, foram interrompidas e cederam espaço para a colaboração no combate ao vírus. Em telefonema em 1º abril de 2020, Trump e Bolsonaro discutiram, segundo a Embaixada dos EUA, os “esforços para combater a pandemia da Covid-19. Os dois líderes notaram a importância de uma resposta internacional coordenada e de uma parceria contínua”⁷².

Quase um mês após a ligação, a colaboração no combate à Covid-19 foi substituída pela escalada de tensões entre os dois países. Em coletiva de imprensa na Casa Branca, em 30 de abril, Trump afirmou que “o Brasil tem praticamente um surto” e que “se você olhar os gráficos, você vai ver o

⁷⁰ As declarações de Trump sobre o novo coronavírus, de março até hoje. **CNN**, São Paulo, 02 out. 2020.

⁷¹ Relembre frases de Bolsonaro sobre a covid-19. **BBC**, Londres, 07 jul. 2020.

⁷² Leitura da conversa entre o presidente Trump e o presidente Bolsonaro em 1º de abril de 2020. **Embaixada e Consulados dos EUA no Brasil**, Brasília, 01 abr. 2020.

que aconteceu infelizmente com o Brasil. Estamos olhando para isso bem de perto”⁷³, em comentários que ocorreram ao mesmo tempo em que o presidente brasileiro tentava minimizar a gravidade da situação em seu país.

Em 24 de maio, as preocupações de Trump se tornaram concretas, com os EUA anunciando a proibição da entrada de viajantes não norte-americanos vindos do Brasil. Os dois presidentes voltaram a se conversar por telefone no mês seguinte, no que seria a última conversa entre eles durante o governo do presidente norte-americano, mas desta vez a pandemia entrou na pauta de forma marginal: “Conversei, na tarde de hoje, com o presidente Donald Trump, a quem agradeci o envio de 1.000 respiradores, sendo que 50 serão cedidos ao Paraguai. Também conversamos sobre o G7 expandido, o qual o Brasil deverá integrar, bem como questões do aço brasileiro”⁷⁴, disse Bolsonaro em publicação no Twitter após a ligação.

Apesar das tensões surgidas na pandemia, o cenário para a relação Brasil-EUA ainda era favorável para Bolsonaro devido à concordância de valores e ideais conservadores dos dois líderes. Por isso, o presidente brasileiro ainda expressava publicamente seu desejo pela reeleição de Trump, em pleito que ocorreria em novembro de 2020. A mudança de rumo na Casa Branca seria um dos principais fatores por trás do redirecionamento da política externa brasileira no governo Bolsonaro.

“Estarei pronto a trabalhar com o novo governo”

Em outubro de 2020, Bolsonaro recebeu em Brasília pela última vez um representante do governo Trump. Em visita ao Brasil, o conselheiro

⁷³ Mariana Sanches. Trump diz que Brasil vive 'momento difícil' com gráfico de coronavírus 'muito alto, quase vertical'. BBC, Washington, 30 abr. 2020.

⁷⁴ Bolsonaro liga para Trump e agradece envio de mil respiradores. Agência Brasil, Brasília, 01 junho. 2020.

de Segurança Nacional, Robert O'Brien, compareceu à cerimônia de assinatura de um memorando entre os dois países sobre um fundo de US\$1 bilhão para investimentos e desenvolvimento de negócios em território brasileiro.

Mas o assunto que predominava ao redor do encontro era outro. Faltavam apenas duas semanas para a eleição presidencial dos EUA, em que Trump buscava a reeleição contra o ex-vice-presidente Joe Biden, em uma disputa que pesquisas de opinião consideravam o candidato da oposição como favorito. A perspectiva de mudança de governo em Washington começava a levantar discussões na imprensa sobre o significado que teria para as relações Brasil-EUA, uma vez que Bolsonaro e Trump haviam estabelecido um relacionamento que ultrapassava fatores pragmáticos e comerciais que normalmente conduzem as relações entre países.

Apesar do favoritismo de Biden, o presidente brasileiro continuava demonstrando confiança e desejo pela vitória do então mandatário norte-americano: “Desde o primeiro contato que tive com o senhor presidente Donald Trump, nasceu entre nós um sentimento de cooperação (...) Espero, se essa for a vontade de Deus, comparecer à posse do presidente brevemente reeleito nos Estados Unidos. Não preciso esconder isso. É do coração”⁷⁵, disse Bolsonaro após encontro com O'Brien.

Mesmo com um resultado mais estreito do que os levantamentos previam, Trump acabou perdendo o pleito para Biden em novembro, mas não reconheceu a derrota quando confirmada pelos principais veículos de imprensa do país e pelas instituições oficiais. Pelo contrário, o derrotado presidente dos EUA passou a realizar diversas alegações de fraude sobre o processo eleitoral, que se provaram infundadas ao longo do tempo. Diante

⁷⁵ Palavras do Presidente da República, Jair Bolsonaro, durante a coletiva de imprensa no Palácio do Itamaraty. **Biblioteca da Presidência da República**, Brasília, 20 out. 2020.

da recusa de Trump em aceitar o resultado da eleição, Bolsonaro também deixou de parabenizar o candidato vitorioso.

Trinta e oito dias se passaram antes de Bolsonaro finalmente reconhecer a vitória de Biden, o que já providenciaria uma dificuldade na nova relação entre Brasil e EUA a partir do ano seguinte. Ignorando a recusa anterior em aceitar o resultado do pleito, o presidente brasileiro foi às redes sociais para congratular o novo mandatário norte-americano em 15 de dezembro: “Estarei pronto a trabalhar com o novo governo e dar continuidade à construção de uma aliança Brasil-EUA, na defesa da soberania, da democracia e da liberdade em todo o mundo, assim como na integração econômico-comercial em benefício dos nossos povos”⁷⁶. O líder brasileiro havia oficialmente reconhecido a perda de seu principal aliado internacional.

O início do governo Biden, como esperado, provocou uma mudança no relacionamento entre as duas maiores democracias do continente americano, uma vez que a proximidade ideológica em ideais conservadores não podia mais servir como um guia para a relação entre os líderes, mas, pelo contrário, era tida como um obstáculo. Desde sua vitória campanha eleitoral, Biden se posicionava como um forte defensor do combate às mudanças climáticas e do fechamento de espaços públicos para o enfrentamento da Covid-19, assim como defendia causas sociais distantes do presidente brasileiro, como o acesso ao aborto e mais direitos à população LGBTQ+. Essas diferenças causaram, inicialmente, um distanciamento entre EUA e Brasil.

Na sequência da série de conversas com Trump e autoridades dos EUA que ocorreram em seus dois primeiros anos de mandato, Bolsonaro

⁷⁶ Pedro Rafael Vilela. Bolsonaro reconhece Joe Biden como presidente eleito dos EUA. **Agência Brasil**, Brasília, 15 dez. 2020.

somente se encontrou com um funcionário do governo Biden em julho de 2021, seis meses depois da posse do presidente norte-americano. Em dois meses consecutivos, visitaram o Brasil o diretor-geral da Agência Central de Inteligência (CIA), William Burns, e o conselheiro de Segurança Nacional, Jake Sullivan, em encontros com pouca repercussão pelo governo brasileiro.

O primeiro e único encontro com Biden, por sua vez, ocorreu em junho de 2022, quando Bolsonaro viajou para Los Angeles, na Califórnia, a fim de participar da Cúpula das Américas, evento promovido pelo presidente norte-americano em prol da integração do continente. Para oficializar o convite ao Brasil, o enviado especial da Casa Branca, Christopher Dodd, encontrou-se com Bolsonaro. Após a conversa, ele disse que “valorizamos muito a voz do Brasil enquanto discutimos soluções que ajudarão a construir vidas melhores para as pessoas do nosso hemisfério”⁷⁷.

No encontro entre Biden e Bolsonaro, um dia antes da Cúpula das Américas, ambos realizaram uma declaração conjunta à imprensa, em que abordaram assuntos importantes para a relação, que começava a ganhar forma somente um ano e meio depois da ascensão do líder norte-americano e com elementos mais pragmáticos do que os que compuseram a relação com Trump. Segundo comunicado do Itamaraty após o encontro, “os dois líderes enfatizaram o papel da cooperação entre o Brasil e os Estados Unidos na busca de soluções para desafios como a segurança alimentar, a transição energética e o desenvolvimento sustentável”⁷⁸, assuntos raramente -- ou nunca -- mencionados nos encontros com Trump.

Ao conversar com Biden diante da imprensa, Bolsonaro tentou criar uma conexão entre ambos, como fizera mais de três anos antes ao se

⁷⁷ Pedro Rafael Vilela. Assessor especial da Casa Branca se reúne com presidente do Brasil. **Agência Brasil**, Brasília, 24 mai. 2022.

⁷⁸ Reunião do Presidente Jair Bolsonaro com o Presidente Joe Biden, à margem da Cúpula das Américas. **Ministério das Relações Exteriores**, Los Angeles, 10 jun. 2022.

encontrar com Trump pela primeira vez, em Washington, afirmando que “temos muita coisa em comum, como, por exemplo, amamos a liberdade, somos democratas, comungamos os mesmos valores, e queremos o bem de nossos povos e a paz no mundo”⁷⁹. No entanto, os elogios e as demonstrações de admiração não estavam presentes, cedendo lugar a um discurso mais tradicional, ainda que com algumas das mesmas camadas combativas de sempre: “Temos interesse enorme em cada vez mais se aproximar dos Estados Unidos. Vivemos há quase 200 anos em parceria. Alguns momentos nos afastamos, por questão ideológica, mas tenho certeza que, no momento, com nossa chegada ao governo, nunca tivemos uma oportunidade tão grande pelas afinidades que nosso governo tem”, afirmou o presidente brasileiro na ocasião.

No dia seguinte à reunião com Biden, já em discurso durante a Cúpula das Américas, Bolsonaro voltou a falar sobre o encontro, dessa vez com um tom mais efusivo do que o demonstrado na véspera. De acordo com ele, “senti do presidente Biden muita sinceridade e muita vontade em resolver certos problemas que fogem, obviamente, de total responsabilidade de cada um de nós (referindo-se à guerra entre Rússia e Ucrânia, iniciada em fevereiro daquele ano). A experiência de ontem com o presidente Biden foi simplesmente fantástica, estou realmente maravilhado e acreditando em suas palavras e naquilo que foi tratado reservadamente entre nós”⁸⁰.

Após mais de um ano e meio de incertezas e distanciamento, a relação entre Brasil e EUA chegou ao fim de mandato de Bolsonaro não muito longe de onde havia sido encontrada antes de sua chegada à

⁷⁹ Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, no Encontro dos Presidentes Jair Bolsonaro e Joe Biden. **Biblioteca da Presidência da República**, Los Angeles, 09 jun. 2022.

⁸⁰ Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, na Plenária da IX Cúpula das Américas. **Biblioteca da Presidência da República**, Los Angeles, 10 jun. 2022.

Presidência. O alinhamento ideológico observado em seus dois primeiros anos de mandato passaram por uma transformação para um redirecionamento ao pragmatismo, em que posições mais tradicionais da política externa brasileira, como a priorização de pautas econômicas e comerciais e um relacionamento guiado por respeito, e não admiração, retomaram seu lugar. Foi um movimento que caracterizou a trajetória do governo Bolsonaro no campo das relações exteriores como um todo.

Mercosul: aliança por obrigação

A história das relações bilaterais entre o Brasil e seus vizinhos do continente sul-americano nem sempre foi pacífica e movida por alianças estratégicas. Como observado anteriormente, as divergências do Estado brasileiro em relação às origens coloniais e aos regimes políticos do resto da região tornaram as tensões e confrontos praticamente inevitáveis durante a maior parte do século XIX. A consequência principal desse cenário foi o envolvimento do Império em conflitos militares -- como a Guerra da Cisplatina (1825-1828) e a Guerra do Paraguai (1864-1870) --, que, mesmo quando encerraram com vitória brasileira, geraram enormes perdas humanas e de capital, eventualmente provocando a derrubada do regime.

Com o início da República, os novos líderes brasileiros impulsionaram a estratégia de que a melhor forma de garantir a segurança do país e a estabilidade do governo seria distensionar as relações com as nações vizinhas e formar parcerias estratégicas que permitissem o avanço dos interesses nacionais -- em particular, os objetivos econômicos e comerciais. O contexto internacional do século XX se provou um verdadeiro obstáculo para o estabelecimento de relações amistosas entre os países sul-americanos, uma vez que o continente se tornou um espaço de disputa cada vez maior

entre potências globais, com destaque para o período da Guerra Fria, quando troca constantes de regimes e instabilidade política se tornaram desafios para uma integração ampla da região.

A partir dos anos 90, com os países sul-americanos amplamente democratizados e no maior grau de independência ante à influência estrangeira desde suas independências, abriu-se o caminho para um projeto concreto e ambicioso de integração do continente com base em valores e interesses comuns. Diante desse cenário, surgiu em 1991, através da assinatura do Tratado de Assunção, o primeiro bloco econômico da região: o Mercado Comum do Sul, ou Mercosul. Com a adesão inicial de Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, o grupo propunha uma zona de livre-comércio entre seus membros.

Apenas três anos depois, em 1994, os membros do novo bloco voltaram a se reunir para assinar o Protocolo de Ouro Preto, um documento que estabeleceu a organização da estrutura do Mercosul. No ano seguinte, o grupo ainda implementou sua Tarifa Externa Comum (TEC), uma medida que aprofundou a integração do bloco para uma união aduaneira, uma vez que não só garantia a livre troca de mercadorias entre os países, mas também uma proteção contra a entrada de produtos não pertencentes aos membros, além de unificar a política comercial das nações do bloco.

Desde então, o Mercosul aprofundou a integração de seus membros, permitindo a livre circulação de pessoas a partir de 2014 e ganhando dois membros: a Venezuela (2013) -- suspensa em 2016 por suposta violação de normas de direitos humanos do bloco -- e a Bolívia (2024). A existência do grupo também passou a ter uma aceitação cada vez maior internamente, com diferentes governos e presidentes apoiando os avanços na direção da maior integração do bloco e percebendo os benefícios para a inserção internacional dos países que o compõem.

No Brasil, a participação do país no Mercosul foi motivo de consenso entre a maioria dos governos desde seu surgimento, à exceção do breve período da Presidência de Jair Bolsonaro. Na visão do então mandatário, o bloco havia se distanciado de sua missão original em torno da integração comercial da região, ganhando no lugar uma face política e “ideológica”⁸¹, com o favorecimento da integração a países com governos de esquerda, o que justificaria a adesão da Venezuela e, anos depois, da Bolívia. Segundo ele, o bloco também havia se tornado complexo e burocrático, o que provocava uma certa ineficiência ao mesmo tempo que ameaçava a soberania de seus membros e prendiam-nos a regras que não permitiam a execução de uma política externa nacional. Por quatro anos, Bolsonaro tentaria alterar drasticamente a estrutura e as regras do bloco a fim de garantir uma maior independência nas decisões sobre a política comercial do país, sendo impedido pelas forças da realidade encontradas à frente.

Segundo diplomata ouvido durante a produção do livro -- que será mencionado no livro como *diplomata B* --, o objetivo do governo brasileiro era justamente romper com o consenso dos anos anteriores em torno da missão do Mercosul: “A integração América Latina foi claramente contestada. O Brasil acabou com as tentativas de integração sul-americana, dando muito menos atenção às questões dos blocos. O próprio Mercosul foi importante apenas nas suas vertentes de negociação comercial, mas a parte mais política do Mercosul ficou um pouco mais relegada”.

“O Mercosul precisa valorizar sua tradição original”

Já no primeiro mês de mandato, Bolsonaro recebeu em Brasília o então presidente da Argentina, Mauricio Macri, para uma visita de Estado,

⁸¹ Alba Valéria Mendonça. Bolsonaro diz que buscará comércio 'sem viés ideológico' na América do Sul. **G1**, Rio de Janeiro, 20 out. 2018.

a primeira de um líder internacional no mandato do novo governo, o que era “prova da prioridade que se atribuem reciprocamente os dois países”⁸², de acordo com a declaração conjunta de ambos os presidentes divulgada após o encontro. O vizinho sul-americano também era um potencial aliado estratégico para Bolsonaro. Após mais de uma década sendo governado por líderes de esquerda, o quarto maior parceiro comercial do Brasil elegera em 2015 um presidente mais alinhado a uma visão de centro-direita⁸³, com valores e pensamentos políticos e econômicos semelhantes ao do novo presidente brasileiro.

Como foi demonstrado anteriormente, Bolsonaro privilegiava encontros com líderes internacionais mais alinhados à sua linha ideológica, mesmo que fosse para avançar interesses econômicos, apesar das próprias promessas de que conduziria a política externa de forma mais pragmática do que seus antecessores. Durante o encontro com Macri, o presidente brasileiro chegou a afirmar que “estamos comprovando, nas reuniões de hoje, nossa convergência de posições e nossa identidade de valores”, acrescentando ainda que “sem a identidade de valores entre nossas sociedades, nunca teríamos avançado tanto em nossa parceria”⁸⁴.

A aliança proclamada pelos dois presidentes serviria como ferramenta para a defesa de interesses comuns, o que incluía a reforma do Mercosul, também presente na agenda do líder argentino. Os dois países seriam responsáveis por presidir o bloco durante aquele ano -- com a

⁸² Declaração conjunta emitida por ocasião da visita de trabalho ao Brasil do presidente da Nação Argentina, Mauricio Macri. **Ministério das Relações Exteriores**, Brasília, 16 jan. 2019.

⁸³ Gram Slattery e Walter Bianchi. Argentina's Macri chooses moderate running mate in move to broaden base. **Reuters**, Buenos Aires, 12 jun. 2019.

⁸⁴ Declaração à Imprensa do Presidente da República, Jair Bolsonaro, após Cerimônia de assinatura de Atos entre Brasil e Argentina. **Biblioteca da Presidência da República**, Brasília, 16 jan. 2019.

Argentina na presidência no primeiro semestre e o Brasil assumindo-a nos seis meses seguintes -- e prometeram, em declaração conjunta, “trabalhar (...) para rever a tarifa externa comum, melhorar o acesso a mercados e avançar em facilitação de comércio e convergência regulatória.”

Em discurso individual na presença de Macri, Bolsonaro afirmou que, no plano interno, “o Mercosul precisa valorizar sua tradição original: abertura comercial, redução de barreiras, eliminação de burocracias. O propósito é construir um Mercosul enxuto, que continue a fazer sentido e ter relevância”. Segundo ele, a falta de resultados concretos alcançados pelo bloco ameaçava sua aceitação pelas populações de cada um dos membros. Nessa visão, a tarifa externa comum, calculada em torno de 13%⁸⁵ em média, e a burocracia do bloco impedia a competitividade do setor produtivo da região e afetava o custo de vida dos consumidores do grupo, o que justificava as mudanças defendidas pelos dois presidentes.

Apenas dois meses depois, Bolsonaro estabeleceu uma forte aliança com outro presidente de um país do Mercosul. Em março, o então presidente do Paraguai, Mario Abdo Benítez, tornou-se o segundo líder internacional a realizar uma visita de Estado ao Brasil durante o novo governo. Assim como Macri, o mandatário paraguaio também tinha uma visão de mundo mais atrelada a uma linha de centro-direita, um elemento atraente para a aproximação do Estado brasileiro com o Paraguai naquele momento. Na declaração conjunta após o encontro, os presidentes “constataram a coincidência de visões e prioridades entre os dois governos”⁸⁶, apontando para “o excelente momento em que se encontram

⁸⁵ Eliane Oliveira. Governo deve reduzir à metade tarifas de importação para países de fora do Mercosul. **O Globo**, Brasília, 11 abril. 2019.

⁸⁶ Declaração presidencial conjunta por ocasião da visita ao Brasil do presidente da República do Paraguai, Mario Abdo Benítez. **Ministério das Relações Exteriores**, Brasília, 12 mar. 2019.

as relações entre Brasil e Paraguai". Bolsonaro, em declaração própria, reafirmou a percepção ao dizer "temos muita coisa em comum na política e também no tocante a costumes, a valores familiares"⁸⁷.

Os presidentes brasileiro e paraguaio -- que se encontrariam mais sete vezes durante o mandato de Bolsonaro, segundo sua agenda oficial, o maior número para qualquer líder internacional -- também firmaram naquele dia um acordo pela reforma do Mercosul nas mesmas linhas traçadas anteriormente durante a visita de Macri. O mandatário brasileiro afirmou na ocasião que "Brasil e o Paraguai têm se dedicado com afinco ao realinhamento do Mercosul aos propósitos originais do Tratado de Assunção".

Em junho, um mês antes da 54^a Cúpula de Chefes de Estado do Mercosul em solo argentino, quando os membros apresentariam o progresso realizado durante o semestre em diversas pautas, Bolsonaro realizou visita de Estado à Argentina, em novo encontro com Macri. O presidente brasileiro afirmou que "nunca a Argentina e o Brasil estiveram tão unidos"⁸⁸ e reafirmou os interesses dos dois países na reforma do bloco sul-americano. Na declaração conjunta, ambos os presidentes "ratificaram a vontade política do Brasil e da Argentina de fortalecer e modernizar o Mercosul, priorizando sua reforma institucional e o intercâmbio comercial intra-Mercosul"⁸⁹.

Ainda que de forma precoce, a ameaça à estratégia de Bolsonaro de avançar seus interesses no Mercosul a partir do alinhamento ideológico com

⁸⁷ Declaração à imprensa do Presidente da República, Jair Bolsonaro, após reunião ampliada com o Presidente da República do Paraguai, Senhor Mario Abdo Benítez. **Biblioteca da Presidência da República**, Brasília, 12 mar. 2019.

⁸⁸ Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, durante Encontro com Empresários. **Biblioteca da Presidência da República**, Buenos Aires, 06 jun. 2019.

⁸⁹ Declaração Conjunta Presidencial por ocasião da visita de Estado do Presidente Jair Bolsonaro a Buenos Aires. **Ministério das Relações Exteriores**, Buenos Aires, 6 jun. 2019.

os membros do bloco começava a aparecer no horizonte. Em outubro de 2019, a Argentina realizaria sua próxima eleição presidencial, que colocaria frente a frente Macri e seu rival, Alberto Fernández, que unificou em sua candidatura a maior parte da ala progressista e mais à esquerda do país. O presidente brasileiro não procurou esconder por nenhum momento sua preferência para o pleito durante o encontro com Macri: “Eu conclamo o povo argentino, que Deus abençoe a todos eles, porque terão cá na frente, agora no mês de outubro, eleições e todos têm que ter, assim como no Brasil, muita razão e menos emoção para decidir o futuro desse país maravilhoso que é a Argentina”.

“Um Mercosul de menos discurso e de mais ação”

O presidente brasileiro retornou à Argentina em julho, dessa vez para comparecer à 54ª Cúpula de Chefes de Estado do Mercosul, em Santa Fé. Na ocasião, o bloco apresentaria os resultados dos trabalhos realizados no último semestre e passaria a presidência rotativa para o Brasil. Em comunicado conjunto, os presidentes do bloco -- que incluíam Bolsonaro, Benítez, Macri e o presidente do Uruguai, Tabaré Vázquez -- apresentaram os avanços conquistados pelo grupo em diversas áreas, enfatizando o compromisso em torno da modernização do Mercosul. Segundo eles, era necessário “potencializar o intercâmbio comercial e a integração produtiva na região, eliminando as travas ao comércio que ainda persistem; modernizar o funcionamento da arquitetura institucional do Mercosul e aprofundar o diálogo e a cooperação política”⁹⁰.

Entre os resultados concretos, de acordo com o documento, estavam o início do “trabalho de análise e revisão” da tarifa externa comum,

⁹⁰ Comunicado conjunto dos presidentes dos Estados partes do Mercosul e da Bolívia. **Mercosul**, Santa Fé, 17 jul. 2019.

“no entendimento de que esta constitui um instrumento fundamental para a consolidação da união aduaneira”, além de progresso na questão da reforma estrutural do bloco, em que “avançou-se na racionalização da atual estrutura institucional do Mercosul de foros técnicos e consultivos, a partir da eliminação de órgãos que estavam inativos ou haviam cumprido o objetivo para o qual haviam sido criados”, uma medida que, de acordo com os líderes, forneceria mais agilidade para o funcionamento do bloco.

A cúpula foi vista como um sucesso para os interesses de modernização do bloco, levando Bolsonaro, em discurso de posse da presidência rotativa, a estabelecer objetivos ainda mais ambiciosos. O presidente prometeu a conclusão da revisão da tarifa externa comum ao longo do semestre e defendeu uma ainda maior racionalização da organização estrutural do grupo para torná-lo mais “enxuto e dinâmico”. Essas mudanças, segundo o presidente, tratavam-se da adoção de uma abordagem pragmática na administração da aliança, distanciando-se do caráter “ideológico” presente na política externa de seus antecessores: “Queremos um Mercosul de menos discurso e de mais ação. E sem ideologia e muito mais resultados (...) O Brasil agirá de modo incansável para acelerar a modernização do Mercosul”⁹¹.

Os trabalhos da presidência brasileira do bloco ocorreram em meio a campanhas eleitorais na Argentina e no Uruguai, que realizaram eleições presidenciais antes do fim do ano. Apesar da dita abordagem pragmática na política externa, Bolsonaro temia pela derrota de Macri no pleito, pois perderia um aliado de base ideológica em sua busca por reformar o Mercosul ao seu desejo. Com a aproximação da votação, o presidente brasileiro passou a defender cada vez mais a reeleição do mandatário argentino, realizando

⁹¹ Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, na Sessão Plenária dos Chefes de Estado durante a LIV Cúpula do Mercosul. **Biblioteca da Presidência da República**, Santa Fé, 17 jul. 2019.

ataques diretos à principal chapa de oposição. Em agosto de 2019, Bolsonaro chamou Fernández e sua candidata à vice, a ex-presidente Cristina Kirchner, de “bandidos de esquerda”⁹² e afirmou que o país vizinho, diante da vantagem da oposição nas pesquisas de intenção de voto e de sua vitória nas primárias eleitorais, estava começando a “trilhar o rumo da Venezuela”.

Na eleição de 27 de outubro, os alertas e a influência de Bolsonaro não fizeram diferença. Fernández derrotou Macri de forma arrebatadora ainda no primeiro turno e retornou o país ao alinhamento com uma agenda progressista e mais à esquerda. Em resposta ao resultado, Bolsonaro afirmou que “a Argentina deu uma guinada para a esquerda, (enquanto) a gente vai para o pragmatismo”⁹³, sem parabenizar seu novo colega do Mercosul pela vitória. Questionado no mês seguinte se o Brasil poderia sair do bloco em meio ao novo cenário político na região, o presidente disse que “tudo pode acontecer”. Ainda em novembro, a vitória de Luis Lacalle Pou na eleição presidencial do Uruguai trouxe algum alívio para o governo brasileiro diante da conquista de um candidato mais próximo da direita, afastando a aliança de esquerda que comandava o país há 15 anos.

A 55^a Cúpula de Chefes de Estado do Mercosul, na cidade gaúcha de Bento Gonçalves, foi marcada para 5 de dezembro, apenas cinco dias antes da posse de Fernández. Autoridades ou funcionários do novo governo argentino não foram convidados pelo Brasil para o evento, que foi visto como uma celebração do presidente cessante da Argentina. Em detrimento das eleições ocorridas em dois países do bloco durante o semestre, os trabalhos do Mercosul acabaram por ser parcialmente ofuscados, com o

⁹² Bolsonaro: “Bandidos de esquerda começaram a voltar ao poder” na Argentina. **AFP**. Brasília, 14 ago. 2019.

⁹³ Gabriel Shinohara. Bolsonaro diz que Argentina deu 'guinada para a esquerda', mas defende pragmatismo. **O Globo**, Brasília, 4 dez. 2019.

bloco apresentando menos progressos do que na cúpula anterior. O comunicado conjunto dos presidentes apresentou um forte apelo pela reforma da política tarifária do bloco, marcando o adiamento do fim da revisão da tarifa externa comum: “A TEC, que completa no corrente ano 25 anos de existência, jamais sofreu uma reforma abrangente e necessita ser revista para alinhá-la aos padrões internacionais e impulsionar a produtividade e competitividade do Mercosul”⁹⁴.

Por outro lado, a presidência brasileira conquistou avanços na questão da reforma institucional, sendo “dada sequência à redução do número de foros e lançado um programa para rever a estrutura institucional do Mercosul no período de 2020- 2021, de forma a torná-la mais eficiente e enxuta”, segundo o comunicado. Em discurso próprio, Bolsonaro também abordou os fracassos do semestre e advertiu sobre o futuro: “O Brasil confia na abertura comercial como ferramenta de desenvolvimento e, por isso, insiste na necessidade de reduzir ou revisar a Tarifa Externa Comum. Não podemos perder tempo: precisamos levar adiante as reformas que estão dando vitalidade ao Mercosul sem aceitar retrocessos ideológicos”⁹⁵.

Nos meses seguintes à posse de Fernández, Bolsonaro amenizou o tom em relação ao novo presidente argentino, realizando um encontro em fevereiro de 2020 com o novo chanceler do país vizinho, Felipe Solá, em Brasília. Na ocasião, o mandatário brasileiro apresentou o desejo de se reunir com Fernández em breve, sinalizando a possibilidade de encontrá-lo às margens da posse de Lacalle Pou no Uruguai, que ocorreria em março. De

⁹⁴ Comunicado conjunto dos presidentes dos Estados partes do Mercosul. **Ministério das Relações Exteriores**, Bento Gonçalves, 5 dez. 2019.

⁹⁵ Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, durante a abertura da Reunião Plenária da LV Cúpula de Chefes de Estado do Mercosul e Estados Associados. **Biblioteca da Presidência da República**, Bento Gonçalves, 5 dez. 2019.

acordo com Solá, a reunião com Bolsonaro serviu para aparar arestas entre os dois governos. No entanto, ao alegar compromissos de agenda no Congresso, o líder argentino não viajou para Montevidéu, adiando o primeiro encontro entre os dois presidentes.

Sob a presidência do Paraguai no primeiro semestre de 2020, o Mercosul passaria por dois desafios nos meses seguintes: a distância ideológica entre seus líderes e a chegada da pandemia da Covid-19.

“O Mercosul é parte das soluções”

Já no início de 2020, ficou claro para o governo brasileiro que sua melhor oportunidade para avançar as reformas desejadas no Mercosul havia passado. O desentendimento ideológico entre Bolsonaro e o novo presidente argentino impediria a conquista de resultados concretos sobre as pautas defendidas por qualquer um dos lados, gerando um impasse problemático no bloco sul-americano. Se não bastasse o conflito entre as duas maiores economias da região, a situação se tornou ainda mais complicada com a chegada da pandemia da Covid-19. Assim como a emergência sanitária alterou o foco interno de cada país atingido para o combate ao coronavírus, o mesmo ocorreu no Mercosul, que passou a ser um fórum para a troca de informações e integração de ações entre os membros no enfrentamento da doença.

Nesse sentido, o bloco realizou em março uma cúpula extraordinária para tratar de assuntos relacionados à pandemia, incluindo a análise da situação de cada membro e a conciliação de medidas. Antes da próxima cúpula de chefes de Estado do Mercosul, em julho, Bolsonaro trocou telefonemas separados com Benítez e Lacalle Pou, no que foi a primeira conversa entre ambos desde a posse do mandatário uruguai. A aliança em prol da reforma do bloco contaria com um apoio mais forte do

Uruguai na esteira da perda do alinhamento com a Argentina. A falta de encontros presenciais entre os diplomatas dos países-membros, no entanto, dificultava o progresso em qualquer desafio colocado pelo grupo.

Em meio à pandemia, a 56^a Cúpula de Chefes de Estado do Mercosul foi realizada por videoconferência e teve a questão sanitária como foco central. Segundo comunicado conjunto dos presidentes, “desde a chegada da Covid-19 à região, os Estados Partes têm intercambiado informação sobre a situação epidemiológica nos países e as medidas sanitárias para a luta contra a pandemia a fim de atenuar o impacto na sociedade”⁹⁶. O processo de revisão da tarifa externa comum foi novamente adiado para o próximo mandato, enquanto em relação à reforma da organização estrutural do bloco, os membros concordaram com a “avaliação permanente de seus aspectos institucionais que permita a sua atualização, com o fim de consolidar as conquistas obtidas e adaptar o Mercosul às novas exigências do processo de integração”.

Em seu discurso para a cúpula, Bolsonaro voltou a defender a revisão da tarifa externa comum, argumentando que seria uma “medida indispensável para consolidar o Mercosul como fonte de prosperidade para os nossos povos”⁹⁷. O próprio presidente brasileiro, no entanto, também admitiu que o momento era mais apropriado para o enfrentamento da pandemia e suas consequências sociais e econômicas: “Os próximos meses serão de grandes desafios para todos nós. O maior deles que se apresenta desde logo é conciliar a proteção da saúde das pessoas com o imperativo de

⁹⁶ Comunicado Conjunto de Presidentes dos Estados Partes do Mercosul e Estados Associados. **Ministério das Relações Exteriores**, Assunção, 2 jul. 2020.

⁹⁷ Fala inicial do Presidente da República, Jair Bolsonaro durante a LVI Cúpula de Chefes de Estado do Mercosul e Estados Associados. **Biblioteca da Presidência da República**, Brasília, 2 jul. 2020.

recuperar a economia. Tenho a certeza que o Mercosul é parte das soluções que estamos construindo”.

“O sucesso não pode ser medido por acordos”

No segundo semestre de 2020, o Mercosul passou a ser presidido pelo Uruguai, na primeira vez sob o governo de Lacalle Pou. Diante do aparente isolamento da Argentina em relação aos outros membros do bloco, Fernández aproveitou a cúpula de julho para fazer um apelo à união dos países do grupo em detrimento das divergências ideológicas. De acordo com o presidente argentino, “precisamos entender que a união dos nossos povos precede nossa condição de governantes ocasionais”⁹⁸, acrescentando que “as diferenças que podem surgir, ideológicas, conceituais ou do tipo que queiram, passarão a segundo plano”.

De uma forma geral, a Argentina não se opunha às reformas propostas pelo Brasil e os outros membros do bloco, concordando com a revisão da tarifa externa comum e da estrutura institucional do grupo. A diferença estava na intensidade defendida por ambos os lados, com o governo argentino favorecendo um ajuste menor do que os propostos pelos demais países. A moderação nos discursos de Bolsonaro e Fernández forneceu a oportunidade para o início de um diálogo. Em novembro, eles realizaram sua primeira reunião bilateral por meio de videoconferência, com ambos divulgando poucos detalhes sobre o que foi discutido no encontro.

Segundo comunicado do Itamaraty, “a reunião proporcionou oportunidade para que os dois presidentes confirmassem seu desejo de trabalhar juntos em prol do desenvolvimento de seus países, notadamente

⁹⁸ Sylvia Colombo. Pela 1^a vez com Bolsonaro, Fernández pede fim de arestas entre governos por mais integração regional. **Folha de S.Paulo**, Buenos Aires, 2 jul. 2020.

no aperfeiçoamento do Mercosul”⁹⁹. O documento ainda indicou que os dois presidentes conversaram sobre questões de segurança e defesa, ciência e tecnologia, energia e pandemia, prometendo voltar a se reunirem em algum momento. Foi a única reunião bilateral entre ambos.

Em relação ao Paraguai, por outro lado, Bolsonaro continuava encontrando o melhor cenário para uma aliança na região. Após mais de um ano separados pelo pandemia, os mandatários voltaram a se encontrar presencialmente em dezembro, em Foz do Iguaçu, cidade que comporta a parte brasileira da Usina Hidrelétrica de Itaipu, compartilhada pelos dois países. Na ocasião, Bolsonaro destacou o “excelente relacionamento” entre os dois países, chamando a nação vizinha de “nossa irmão”¹⁰⁰.

A caminho da 57^a Cúpula de Chefes de Estado do Mercosul, Bolsonaro tinha o apoio firme de Benítez e Lacalle Pou para sua agenda de reformas do bloco. A aproximação da metade de seu mandato, que gerava uma enorme pressão pela conquista de resultados, e a concretização de mais um semestre com poucos avanços significativos na dimensão interna do Mercosul provocaram um discurso repleto de apelos por parte do presidente brasileiro. Na cúpula, realizada novamente por videoconferência, Bolsonaro afirmou que “não posso deixar de manifestar preocupação com o ressurgimento de entraves pontuais entre os Estados partes. Devemos deixar de lado essas discordâncias, que pertencem a um passado já superado”¹⁰¹.

⁹⁹ Videoconferência entre os Presidentes Jair Bolsonaro e Alberto Fernández. **Ministério das Relações Exteriores**, Brasília, 30 nov. 2020.

¹⁰⁰ Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, durante a Visita do Presidente da República e do Presidente da República do Paraguai às obras da Ponte da Integração Brasil-Paraguai. **Biblioteca da Presidência da República**, Foz do Iguaçu, 1 dez. 2020.

¹⁰¹ Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, na LVII Cúpula de Chefes de Estado do Mercosul e Estados Associados. **Biblioteca da Presidência da República**, Brasília, 16 dez. 2020.

Diante de novos fracassos nos avanços das reformas do bloco, o presidente brasileiro defendeu a atuação dos países na busca dos objetivos em meio a uma grave emergência sanitária: “Em 2020, o sucesso do Mercosul não pode ser medido pela quantidade de normas e acordos concluídos, mas pela resiliência e perseverança do bloco e de nossos governos em salvar vidas e proteger nossas economias. O Mercosul se manteve ativo”. Ele ainda argumentou que o bloco agiu de forma pragmática ao longo do semestre e conseguiu deixar diferenças de lado em alguns casos, mesmo que sem alcançar os resultados esperados.

“É preciso compromisso e espírito de cooperação”

O Mercosul entrou no ano de seu aniversário de três décadas sob comando da Argentina, na primeira vez que o país assumiu a presidência rotativa do bloco no governo Fernández. No Brasil, a política externa passava por uma reestruturação profunda devido à mudança de governo nos EUA, que gerou a perda do principal aliado internacional de Bolsonaro, e a pressões domésticas, que motivaram a troca de seu ministro das Relações Exteriores, em abril.

Por mais um ano, diante da percepção que as regras comerciais do Mercosul geravam perda de competitividade para as empresas e custos adicionais aos consumidores e de que sua estrutura impedia o alcance de resultados concretos, o governo brasileiro manteve sua posição em defesa da reforma do bloco sul-americano, apesar das mudanças recentes em sua política externa. Em março, o grupo voltou a realizar uma cúpula extraordinária, desta vez pela comemoração dos 30 anos de sua origem. Por videoconferência, Bolsonaro aproveitou para reiterar a necessidade de mudanças no Mercosul.

Segundo ele, “é evidente que o bloco ainda precisa recuperar participação relevante nos fluxos comerciais e econômicos entre os Estados-membros. Defendemos a modernização do bloco, com a atualização da Tarifa Externa Comum como parte central do processo de recuperação de nosso dinamismo”¹⁰². O presidente brasileiro também defendeu novas regras que melhorassem o ambiente de negócios da região e uma maior integração a partir da derrubada de barreiras não-tarifárias.

Em menção às divergências ideológicas entre os membros, principalmente no que se refere à relação entre Brasil e Argentina, Bolsonaro apontou que “para levar adiante a agenda de modernização do Mercosul, é preciso compromisso e espírito de cooperação entre os membros. Diferenças de perspectivas que existam entre nós (...) não devem afetar o andamento do projeto de integração”.

O semestre contou novamente com poucos avanços nos processos de alterações internas no Mercosul. Na 58^a Cúpula de Chefes de Estados do Mercosul, em julho, novamente realizada por meio de videoconferência, o Brasil reassumiu a presidência rotativa do bloco, prometendo ajudar a superar uma suposta “imagem negativa” do grupo. Bolsonaro foi objetivo em suas críticas aos trabalhos dos membros, afirmando da forma mais direta desde o início de seu governo que “o semestre que se encerrou deixou de corresponder às expectativas e necessidades de modernização do Mercosul”¹⁰³. Ao fim do mandato da Argentina na presidência, os países deixaram de assinar uma declaração conjunta pela primeira vez na história

¹⁰² Presidente defende a modernização do Mercosul. **Ministério das Relações Exteriores**, Brasília, 26 mar. 2021.

¹⁰³ Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, no encerramento da LVIII Cúpula de Chefes de Estado do Mercosul e Estados Associados **Biblioteca da Presidência da República**, Brasília, 8 jul. 2021.

do bloco, com nenhum deles esclarecendo os detalhes sobre a decisão de não emitir o tradicional documento.

O presidente brasileiro argumentou ser fundamental que o grupo começasse a apresentar “entregas à população” e alertou que “a persistência de impasses, o uso da regra do consenso como instrumento do voto e o apego a visões arcaicas de viés defensivo terão um único efeito de consolidar sentimento de ceticismo e dúvida quanto ao verdadeiro potencial dinamizador do Mercosul”. Ele voltou a defender o “resgate dos valores originais” do bloco.

A reforma da tarifa externa comum se tornou a prioridade absoluta do Brasil durante seu novo mandato na presidência do Mercosul. O governo desejava entregar um acordo sobre o tema antes mesmo da cúpula de chefes de Estado, marcada para dezembro. A principal resistência à medida continuava sendo a Argentina, que defendia uma abordagem mais moderada do que seus pares. Em outubro um importante passo foi dado. Os dois países chegaram a um acordo para reduzir as tarifas do bloco em 10% para aproximadamente 87% dos bens e serviços importados de forma temporária, em uma vitória da diplomacia brasileira após anos de estagnação nas negociações intracomerciais do grupo.

O que parecia ser uma superação dos obstáculos à frente, no entanto, abriu espaço para uma resistência inédita. O governo uruguai rejeitou o acordo alcançado com a Argentina, defendendo um corte ainda maior da tarifa externa comum, em 20%, e destacando a necessidade de vinculação de uma proposta que permitisse a negociação de acordos comerciais individuais por parte dos membros. Até então, qualquer acordo comercial que envolvesse um país do bloco precisaria contar com a participação de todos. O Uruguai, por outro lado, desejava negociar um pacto individual com a China. Os países chegaram à 59^a Cúpula de Chefes de Estado, em dezembro, novamente sem resultados.

“Lamentamos que não tenhamos podido lograr acordo sobre esse tema neste semestre, a despeito dos esforços realizados pelo Brasil”, afirmou Bolsonaro em seu discurso na cúpula, por videoconferência, acrescentando que “queremos um Mercosul de resultados, um Mercosul comprometido a entregar benefícios à nossa população”¹⁰⁴. No comunicado conjunto, não assinado pelo Uruguai, os presidentes se comprometeram a “dar seguimento à modernização do Mercosul, mediante o reforço do livre comércio e da convergência e harmonização regulatória no interior do bloco”¹⁰⁵.

A partir de 2022, com o novo fracasso brasileiro na presidência do Mercosul, o governo Bolsonaro passou a se distanciar cada vez mais do bloco. Em julho, por exemplo, o presidente brasileiro escolheu não viajar para o Paraguai, onde ocorreu a primeira Cúpula de Chefes de Estado presencial desde o início da pandemia. Bolsonaro alegou conflitos de agenda em sua decisão de faltar ao encontro. Especulou-se à época, no entanto, que ele estaria protestando ao anúncio do Uruguai de que seguiria em frente na busca de um acordo individual com a China. Na cúpula, os membros finalmente concordaram em implementar a medida introduzida pelo Brasil de reduzir a tarifa externa comum em 10%.

Ao fim do mandato, no entanto, os ambiciosos planos do governo em promover a reforma e abertura do Mercosul haviam falhado, sendo travados pelas divergências ideológicas dentro do bloco e pela priorização de assuntos ligados à pandemia da Covid-19. Mais uma vez, como ocorreu em outras áreas do governo e da política externa brasileira do período, a busca pela ruptura acabou sendo barrada pelo choque de realidade com a

¹⁰⁴ Presidente Jair Bolsonaro diz que vocação do Mercosul é gerar riquezas e levar bem-estar à população. **Palácio do Planalto**, Brasília, 17 dez. 2021.

¹⁰⁵ LIX Cúpula de Chefes de Estado do Mercosul e Estados Associados e LIX Reunião Ordinária do Conselho do Mercado Comum - Comunicado de Imprensa de Argentina, Brasil e Paraguai. **Ministério das Relações Exteriores**, Brasília, 17 dez. 2021.

mudança brusca do contexto político, evitando a concretização de objetivos declarados do presidente.

Venezuela e Cuba: inimigos de primeira linha

A política externa brasileira durante o governo de Jair Bolsonaro sofreu uma série de mudanças em relação à sua tradição histórica anterior, que vinha sendo mantida ao longo da passagem de diferentes presidentes pelo poder. Uma das principais rupturas promovidas pela política do novo presidente, como analisado anteriormente, foi o abandono de uma postura de cordialidade com chefes de Estado de outros países em prol de uma abordagem confrontacionista frente a líderes que não estavam alinhados ideologicamente ao Brasil ou que criticavam o país por alguma razão.

Também foi mostrado que Bolsonaro priorizava o estabelecimento de relações profundas com autoridades internacionais que possuíam uma visão de mundo mais próxima a sua, substituindo um outro forte valor da tradição diplomática brasileira -- a criação de parcerias estratégicas -- pela preferência de um alinhamento de cunho *ideológico* ante outras nações do mundo, mesmo que em seus comentários e de outros membros do governo se propusesse justamente o contrário. No continente americano, essa iniciativa levou a relacionamentos fortes com os governos de Estados Unidos (no governo Trump), Argentina (no governo Macri) e Paraguai.

Por outro lado, essa nova visão do governo brasileiro gerou o distanciamento do Brasil em relação a países não alinhados com Bolsonaro,

deteriorando relações construídas ao longo de décadas e até mesmo provocando confrontos verbais e tensões diplomáticas entre o mandatário brasileiro e os líderes dessas nações. Nesse sentido, os destaques foram as mudanças de posicionamento do Brasil em relação à Venezuela e Cuba, que passaram a ser alvos de constantes ataques do Estado brasileiro. De acordo com Bolsonaro, os relacionamentos com as duas nações remetiam aos governos liderados pelo Partidos dos Trabalhadores (PT), de quem o presidente desejava se contrapor, mesmo que outras gestões do passado, como as dos presidentes Fernando Henrique Cardoso e Michel Temer, também tenham tido relações normais com ambos os países.

Vale esclarecer que o que está em jogo não é a legitimidade dos líderes e regimes existentes nesses dois países, mas constatar uma reviravolta no elemento da tradição diplomática brasileira sobre o interesse em possuir relações bilaterais com todos os países, apesar de quaisquer que sejam as divergências políticas ou ideológicas. Segundo o diplomata A, “havia uma rejeição muito clara às forças políticas de esquerda, principalmente na América do Sul. Transformou-se isso tudo em uma grande cruzada, esquecendo-se da necessidade permanente dos diplomatas de conversar com todo mundo”.

“O Brasil estará a postos para levar a liberdade”

Assim como em outros posicionamentos da política externa brasileira no novo governo, a posição de Bolsonaro sobre a Venezuela já estava clara desde seus primeiros dias de mandato. Parte dessa percepção se relacionava a comentários anteriores do presidente brasileiro feitos ainda durante a campanha eleitoral, que já expuseram sua opinião sobre o vizinho sul-americano. Mas já nos primeiros compromissos internacionais do

governo também se evidenciou a abordagem da política externa brasileira quanto ao regime do presidente venezuelano, Nicolás Maduro.

Em reunião com o secretário de Estado dos EUA, Mike Pompeo, um dia após sua posse, Bolsonaro e o chefe da política externa norte-americana discutiram “sobre as ameaças que emanam da Venezuela e nosso profundo desejo de devolver a democracia também ao povo venezuelano”¹⁰⁶, segundo a autoridade do governo norte-americano, demonstrando que a situação no país vizinho estaria presente até mesmo na pauta das relações bilaterais com outras nações do continente, uma vez que outros governos alinhados à Bolsonaro na época -- como EUA, Argentina e Paraguai -- também buscavam uma postura de confronto ao governo de Maduro.

No mês seguinte, na esteira de posicionamentos semelhantes ao redor do continente, o governo brasileiro aprofundou a defesa da deslegitimidade do líder venezuelano. Em Brasília, Bolsonaro recebeu a visita do presidente da Assembleia Nacional da Venezuela, Juan Guaidó, que em janeiro havia se autoproclamado presidente de seu país após uma crise institucional gerada pelas suspeitas de fraude na eleição presidencial do ano anterior em que Maduro conquistou sua reeleição. O parlamentar já havia recebido o apoio de Bolsonaro e de outras dezenas de líderes em sua reivindicação, mas sua visita ao Brasil tornou o enfrentamento por parte do Estado brasileiro ainda mais explícito.

No encontro, Bolsonaro pediu desculpas ao autoproclamado presidente venezuelano por conta dos posicionamentos de seus antecessores, acusando-os não só de legitimar o regime na Venezuela, mas ajudar em seu fortalecimento: “Faço uma mea-culpa aqui que dois ex-

¹⁰⁶ Declaração do secretário Pompeo com o ministro das Relações Exteriores do Brasil, Ernesto Araújo, durante coletiva de imprensa. **Embaixada e Consulados dos EUA no Brasil**, Brasília, 02 jan. 2019.

presidentes do Brasil tiveram parte ou foram em parte responsáveis pelo que vem acontecendo na Venezuela hoje em dia”¹⁰⁷. O mandatário brasileiro ainda tornou evidente o caráter ideológico de seu posicionamento ao criticar “essa esquerda” pela situação na Venezuela, que, para além da crise política, vivia uma forte crise econômica. Por fim, Bolsonaro afirmou que “não pouparemos esforços dentro, obviamente, da legalidade da nossa Constituição e de nossas tradições, para que a democracia seja restabelecida na Venezuela.”

De acordo com o diplomata A, o reconhecimento de Guaidó como presidente da Venezuela era, para além do forte rompimento com a tradição da política externa brasileira, uma medida equivocada: “Ainda que considerasse -- e considero -- o regime venezuelano como autoritário, eu sempre entendi que nós deveríamos ter relações com a Venezuela, mesmo que não fossem próximas. Você não precisa ter relações próximas com a Venezuela, mas é um país que existe e tem um governo, gostemos dele ou não”.

A decisão de Bolsonaro também teve efeito na relação formal entre Brasil e Venezuela. Desde 2016, após a condenação de Maduro ao impeachment da então presidente Dilma Rousseff, os dois países já haviam retirado seus embaixadores da missão diplomática em seus países vizinhos, deixando apenas alguns servidores no ofício. Com a iniciativa do novo presidente brasileiro, o Brasil passou ainda a reconhecer a chefe da missão diplomática liderada pela oposição venezuelana como representante oficial do país em Brasília.

A situação venezuelana retornaria ao foco de Bolsonaro durante sua visita de Estado a Washington, em março, quando se encontrou pela

¹⁰⁷ Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, após se reunir com o presidente da Venezuela, Juan Guaidó. **Biblioteca da Presidência da República**, Brasília, 28 fev. 2019.

primeira vez com o presidente dos EUA, Donald Trump. Na ocasião, os dois líderes emitiram comunicado conjunto reforçando o apoio a Guaidó como “presidente encarregado” da Venezuela e defendendo seu “trabalho de restauração pacífica da ordem constitucional”. Após o encontro, Trump classificou Maduro como “marionete de Cuba”, referindo-se ao país do Caribe que também era foco de críticas por parte de Bolsonaro. O brasileiro, por sua vez, afirmou que “o Brasil estará a postos para cumprir essa missão e levar a liberdade e democracia àquele país”¹⁰⁸.

Crescia-se, no entanto, a especulação na imprensa internacional sobre a possibilidade de intervenção militar na Venezuela, na esteira de comentários anteriores de Trump e de uma série de membros de seu governo de que a iniciativa continuava “sobre a mesa”¹⁰⁹, levando a membros do governo Bolsonaro, particularmente aqueles provenientes do Exército -- como o vice-presidente Hamilton Mourão -- a rejeitarem a possibilidade de ação militar, traçando uma linha no que o Estado brasileiro estava disposto a fazer no enfrentamento do regime venezuelano.

Enquanto as tensões se acirravam no cenário político venezuelano, com Guaidó incentivando a população a se manifestar nas ruas contra o governo Maduro, Bolsonaro continuou levando a questão da Venezuela para a pauta de encontros com outras lideranças internacionais. O presidente brasileiro realizou visita de Estado à Argentina em junho, em que mencionou sua “preocupação enorme”¹¹⁰ com a situação venezuelana, com Macri compartilhando de sua visão. Em declaração conjunta, os dois

¹⁰⁸ Declaração à imprensa do Presidente da República, Jair Bolsonaro, durante Conferência de Imprensa com o Presidente dos Estados Unidos, Donald Trump. **Biblioteca da Presidência da República**, Washington, 19 mar. 2019.

¹⁰⁹ Marcelo Brandão. “Todas as opções estão na mesa”, diz Trump sobre Venezuela. **Agência Brasil**, Brasília, 19 mar. 2019.

¹¹⁰ Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, durante Encontro com Empresários. **Biblioteca da Presidência da República**, Buenos Aires, 06 jun. 2019.

presidentes apontaram que “analisaram a grave situação que a Venezuela atravessa, imersa em uma crise política, humanitária, econômica e social provocada pelo regime ilegítimo de Nicolás Maduro”¹¹¹.

“A Venezuela experimenta a crueldade do socialismo”

Em setembro de 2019, Bolsonaro recebeu a terceira oportunidade no mandato de discursar para uma audiência verdadeiramente global. Após um breve discurso no Fórum Econômico Mundial em janeiro e da participação na Cúpula do G20 em junho, o presidente viajou para Nova York a fim de comparecer à sua primeira Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), onde apresentaria ao mundo as prioridades na agenda da política externa brasileira durante seu mandato.

No discurso, Bolsonaro reforçou a ideia de que havia salvado o Brasil após o país “estar à beira do socialismo”¹¹², afirmando que seu governo estaria reconquistando a confiança dos parceiros. Com ele no poder, a política externa brasileira deveria estar voltada para o combate de outros governos de esquerda ao redor do mundo, que era praticamente um sinônimo de regimes autoritários: “A Venezuela, outrora um país pujante e democrático, hoje experimenta a crueldade do socialismo. O socialismo está dando certo na Venezuela! Todos estão pobres e sem liberdade. Trabalhamos com outros países, entre eles os Estados Unidos, para que a democracia seja restabelecida, mas também nos empenhamos duramente para que outros países da América do Sul não experimentem esse nefasto regime”.

¹¹¹ Declaração Conjunta Presidencial por ocasião da visita de Estado do Presidente Jair Bolsonaro a Buenos Aires. **Ministério das Relações Exteriores**, Buenos Aires, 6 jun. 2019.

¹¹² Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, na abertura da 75^a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU). **Biblioteca da Presidência da República**, Nova York, 24 set. 2019.

As tensões entre Brasil e Venezuela voltaram a se acirrar no fim do ano. Após um assalto a um quartel militar no sul do território venezuelano que deixou um morto, em dezembro, autoridades do governo Maduro acusaram membros da oposição pelo ocorrido e logo apontaram para uma suposta ajuda do governo brasileiro. O ataque, segundo o próprio Maduro em fevereiro, havia sido provocado por terroristas que contavam com “amparo” do Brasil, cujo Exército teria oferecido treinamento aos opositores. O presidente venezuelano acusou o Estado brasileiro de estar “arrastando as forças militares para um conflito armado contra a Venezuela”¹¹³.

Após o ocorrido, o governo Bolsonaro ordenou, em março, a retirada de todos os diplomatas e funcionários brasileiros restantes na Embaixada em Caracas e em consulados ao redor do país, em tentativa de forçar a Venezuela a fazer o mesmo com os seus representantes, o que não ocorreu. Em seguida, no fim de abril, o presidente brasileiro decretou a retirada dos representantes de Maduro do país, o que o líder venezuelano rejeitou. Na semana seguinte, o decreto foi derrubado por decisão do Supremo Tribunal Federal (STF).

A crise política e econômica na Venezuela ainda provocava uma série de desafios na fronteira brasileira. Entre 2017 e 2020, o Brasil recebeu mais de 600 mil migrantes venezuelanos a partir de sua Operação Acolhida¹¹⁴, que contava com a ajuda de órgãos da ONU. A principal rota de entrada dos migrantes era a partir da cidade de Pacaraima, em Roraima.

Mas assim como outras ambições de Bolsonaro na política externa, seu objetivo de provocar a destituição de Maduro acabou esbarrando nas

¹¹³ Bolsonaro 'está arrastando as forças militares do Brasil a conflito armado' com a Venezuela, diz Maduro. **France Press**, 14 fev. 2020.

¹¹⁴ Dados divulgados pela Agência das Nações Unidas para as Migrações (OIM).

mudanças de cenário no seu entorno. Como apontado anteriormente, o presidente brasileiro passou a perder aliados internacionais ao longo de seu mandato por conta de derrotas eleitorais, como Trump, nos EUA, e Macri, na Argentina, reduzindo a pressão sobre o governo venezuelano. Os novos presidentes dos dois países não necessariamente apoiavam a manutenção do líder da Venezuela no poder, mas defendiam medidas menos agressivas para desafiar o regime. Biden, por exemplo, promoveu conversas entre sua delegação e Maduro a fim de resolver a crise política interna, com membros de seu governo criticando abertamente a abordagem adotada por Trump.

A partir da segunda metade do mandato, portanto, Bolsonaro se viu isolado na tentativa de fazer uma pressão máxima sobre o governo venezuelano, com a situação no país se tornando um tema cada vez menos recorrente em seus discursos e falas sobre política internacional. O foco do governo passou a ser a divulgação da crise humanitária na fronteira brasileira com a Venezuela, à medida que o fluxo de migrantes e refugiados continuava a crescer.

A situação na fronteira motivou Bolsonaro a levar a questão à Cúpula do Brics, em setembro de 2021. A expectativa era angariar o apoio de China e Rússia para ajudar a resolver a situação, sendo dois países que apoiavam o governo de Maduro. Em discurso para os membros, o presidente brasileiro afirmou que “a crise venezuelana requer atenção urgente, sobretudo à luz do constante fluxo de refugiados que deixam o país. O diálogo deve trazer resultados concretos para o retorno da Venezuela à democracia e para a estabilidade regional”¹¹⁵.

O presidente brasileiro também começou a mencionar suas preocupações com os regimes autoritários da região de forma mais vaga,

¹¹⁵ Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, na 13º Cúpula do BRICS. **Biblioteca da Presidência da República**, Brasília, 9 set. 2021.

como fez em discurso na Cúpula das Américas, em Los Angeles, em junho de 2022. Segundo ele, “vemos no Brasil, e em parte do mundo, um ataque claro às liberdades individuais por opinar de forma diferente. Deixo aqui uma mensagem de compromisso do Brasil com a integração das Américas, como continente próspero e democrático”¹¹⁶. O anseio inicial, entretanto, de provocar o início de um processo que acabasse por destituir Maduro do poder ficou muito aquém de ser realizado.

“Nosso país deixou de contribuir com a ditadura cubana”

Em sua cruzada para enfrentar governos de esquerda considerados autoritários pelo governo, Bolsonaro tinha a Venezuela como principal alvo, uma vez que o país fazia fronteira com o Brasil e despertava o interesse de outros aliados internacionais, como EUA e Argentina por determinado período de seu mandato. Mas o governo de Nicolás Maduro não foi o único a receber ataques do presidente brasileiro. Desde o período da campanha eleitoral, já havia ficado claro que um futuro governo Bolsonaro teria Cuba, a pequena ilha do Caribe governada por comunistas há seis décadas, como um destino da ira do mandatário.

De acordo com Bolsonaro, o governo da ilha caribenha era responsável pela difusão de líderes de esquerda por toda a América Latina, incluindo a Venezuela e seus antecessores no Brasil, que supostamente atuavam sobre a orientação de enviados cubanos a fim de implantar regimes autoritários em toda a região, uma das narrativas enganosas compartilhadas pelo mandatário. Essa visão esteve explícita no primeiro discurso do presidente brasileiro à Assembleia Geral da ONU, em setembro de 2019: “Nosso país deixou de contribuir com a ditadura cubana... A história nos

¹¹⁶ Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, na Plenária da IX Cúpula das Américas. **Biblioteca da Presidência da República**, Los Angeles, 10 jun. 2022.

mostra que, já nos anos 60, agentes cubanos foram enviados a diversos países para colaborar com a implementação de ditaduras. Há poucas décadas, tentaram mudar o regime brasileiro e de outros países da América Latina”¹¹⁷, afirmou ele no discurso.

Dessa forma, o governo Bolsonaro buscou reverter qualquer elemento da política externa brasileira que pudesse gerar a impressão de apoio ao regime cubano. Essa mudança ganhou notoriedade nos posicionamentos do Estado brasileiro na votação de medidas na Assembleia Geral da ONU. Quase anualmente, os membros da instituição votam em uma resolução que pede fim à imposição de um embargo econômico, comercial, e financeiro pelos EUA sobre Cuba, existente desde a década de 1960. Nos anos anteriores à chegada de Bolsonaro na Presidência, o governo brasileiro votou de forma favorável ao texto, incluindo nos quatro anos antecedentes -- 2015 a 2018.

A partir de 2019, já sob comando de Bolsonaro, o Brasil passou a não apoiar a proposta. No primeiro ano de mandato¹¹⁸, o governo votou contra a resolução, enquanto em outras duas oportunidades, 2021¹¹⁹ e 2022¹²⁰, o país se absteve de se posicionar, quando a política externa brasileira já passava por um movimento de moderação, sob chefia do chanceler Carlos França. No acumulado das três votações, a proposta teve o apoio de cerca de 96% dos membros votantes, demonstrando a

¹¹⁷ Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, na abertura da 75^a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU). **Biblioteca da Presidência da República**, Nova York, 24 set. 2019.

¹¹⁸ Necessity of ending the economic, commercial and financial embargo imposed by the United States of America against Cuba. **United Nations Digital Library**, 7 nov. 2019.

¹¹⁹ Necessity of ending the economic, commercial and financial embargo imposed by the United States of America against Cuba. **United Nations Digital Library**, 23 jun. 2021.

¹²⁰ Necessity of ending the economic, commercial and financial embargo imposed by the United States of America against Cuba. **United Nations Digital Library**, 3 nov. 2022.

determinação do governo Bolsonaro em até mesmo se isolar para provar sua oposição ao regime cubano.

Segundo o embaixador Adriano Pucci, a decisão de mudar a posição brasileira em relação ao embargo norte-americano sobre Cuba foi “controversa”: “A gente vê claramente que havia um combate à esquerda internacional que caracterizou esse período. Votar a favor do embargo contra Cuba em algum momento do governo Bolsonaro era bastante distante da nossa tradição”. Ele acrescentou que a mudança do voto favorável ao embargo pela abstenção refletiu a “matização” da política externa brasileira ao longo do mandato, com a manutenção de uma linha de pensamento de oposição à ilha caribenha.

Outra iniciativa para romper as ligações entre Cuba e Brasil ao longo de seu mandato foi a substituição gradual do programa Mais Médicos, criado em 2013 pela então presidente Dilma Rousseff. O programa tinha como intuito a alocação de médicos para municípios do interior do país, regiões de difícil alcance e periferias de grandes cidades. Enquanto médicos estrangeiros podiam se voluntariar ao programa, o governo brasileiro fechou um acordo separado com o governo de Cuba para o envio de profissionais ao país, um dos elementos criticados por membros da oposição.

Com a vitória de Bolsonaro, e diante de suas promessas de alterar o acordo com os cubanos, o governo de Havana preferiu se desvincular do programa. Isso não bastou para o presidente brasileiro, que buscou acabar com o projeto de uma vez por todas a fim de afastar as marcas de seus antecessores e a relação com Cuba. Com a saída cubana, mais de 8.500 médicos deixaram o território brasileiro até o fim de 2018. Em agosto de 2019, o governo apresentou como substituto o programa Médicos pelo Brasil, enterrando a iniciativa anterior. Bolsonaro voltou ainda a se posicionar sobre o governo cubano em julho de 2021, quando

manifestantes cubanos foram às ruas protestar frente à crise econômica que atingia o país em meio à pandemia da Covid-19. O presidente brasileiro saudou os protestantes em publicação nas redes sociais, afirmando que o povo cubano estava pedindo “o fim de uma ditadura cruel que por décadas massacra a sua liberdade enquanto vende pro mundo a ilusão do paraíso socialista”¹²¹. Os objetivos em torno das críticas ao regime cubano, no entanto, eram mais simbólicos do que práticos, como no caso da Venezuela, com o presidente buscando se posicionar como um líder fortemente anticomunista, reforçando a forma como sua base eleitoral o via desde o período da campanha presidencial.

¹²¹ Bolsonaro manifesta solidariedade ao povo cubano. **Agência Brasil**, Brasília, 12 jul. 2021.

União Europeia: a queda definitiva na realidade

Quando se pensa nas relações entre Brasil e o continente europeu, é possível ir além de uma análise que se restrinja aos laços comerciais e diplomáticos que unem o país com as diversas nações da região. Afinal, Brasil e Europa compartilham muito mais que interesses nacionais comuns, destacando-se também a influência cultural e política que a nação brasileira tem recebido do velho continente ao longo de séculos, o que faz com que ambos ainda compartilhem nos dias de hoje instituições e valores semelhantes.

Do lado brasileiro, o país ainda foi por séculos alvo de cobiça de diferentes nações europeias, apesar de ter se mantido como colônia de Portugal durante todo o período de mais de três séculos antes de sua independência. Sobre isso, vale mencionar as tentativas de invasão do território do Brasil por França e Holanda ao longo dos séculos XVI e XVII, com o maior sucesso sendo a ocupação holandesa de Pernambuco entre 1630 e 1654. Durante o século XIX, o Império brasileiro também sofreu enorme influência política da Inglaterra, cuja pressão na época foi fundamental para a elaboração de leis que moderaram o sistema escravocrata no país.

De forma mais recente, entre os séculos XIX e XX, o Brasil foi o destino de cerca de 4,5 milhões de imigrantes¹²² europeus de diversas nacionalidades, que vieram, em sua maioria, para trabalhar nas lavouras e indústrias dos principais Estados do país, incluindo portugueses, italianos, alemães, espanhóis, poloneses, ucranianos, entre outros. Diante desse cenário, é praticamente inevitável que o Estado brasileiro possua relações diplomáticas com países da Europa, em particular com o bloco que reúne 27 deles: a União Europeia.

O bloco europeu tem sua origem ligada aos esforços dos países do continente no início de anos 50 de criarem um modelo de cooperação após a destruição causada pela Segunda Guerra Mundial. Após décadas de aprofundamento da integração política e econômica, o grupo ganhou seu nome atual em 1993, com a assinatura do Tratado de Maastricht (1992), estabelecendo-se como um dos principais atores do cenário geopolítico internacional.

Em relação ao Brasil, a UE é o segundo maior parceiro comercial¹²³, ultrapassando os Estados Unidos quando se soma as trocas entre o país com cada uma das nações do bloco. Em 2018 -- o ano que antecedeu à chegada de Jair Bolsonaro à Presidência --, as exportações do Brasil ao grupo atingiram o valor de US\$42,1 bilhões, enquanto as importações foram contabilizadas em US\$34,8 bilhões, apenas US\$700 milhões atrás da China, a primeira colocada da lista de ambos os quesitos. Com isso, a relação entre Brasil e UE tem sido marcada tanto por uma proximidade cultural e política, remetente ao histórico existente entre o Estado brasileiro e o continente europeu, quanto por laços comerciais profundos.

¹²² Imigração alemã: formação de uma comunidade teuto-brasileira. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**, Brasília, 2025.

¹²³ Exportações em 2018 alcançam o maior volume dos últimos 5 anos. **Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços**, Brasília, 02 jan. 2019.

A ascensão de Bolsonaro ao poder e sua consequente política externa mantiveram vivo o interesse em cultivar o relacionamento comercial com a UE, mas a priorização do presidente por alianças com países de maior alinhamento ideológico no bloco, como Polônia e Hungria -- que não se destacavam entre os principais parceiros comerciais do Brasil --, e o confrontamento a líderes europeus que sustentavam críticas ao seu governo, principalmente sobre questões ambientais, fizeram a relação entre as duas partes se deteriorar ao longo dos quatro anos da Presidência de Bolsonaro.

Dessa forma, os sucessos do governo brasileiro no início da gestão, como a conclusão de um acordo comercial entre Mercosul e União Europeia, cederam lugar com o passar do tempo a um crescente afastamento do Brasil em relação à maior parte do continente europeu. Ao final do mandato, apenas uma visita de Estado a um país da UE foi feita por Bolsonaro, sendo justamente para a Hungria, enquanto as reuniões bilaterais com autoridades de nações do bloco caíram para apenas 6 em 2022, segundo análise de sua agenda oficial, ante 14 no primeiro ano do mandato, mesmo diante de uma correção de rota realizada na segunda metade do governo, que incluiu a troca do chefe do Itamaraty.

Trata-se de mais um exemplo em que a elaboração de uma política externa baseada em elementos ideológicos de linha conservadora não só trouxeram desafios desnecessários para o governo brasileiro, mas se tornaram um obstáculo para o alcance de objetivos que dependiam apenas da manutenção dos princípios e dos relacionamentos criados ao longo dos quase dois séculos de experiência da diplomacia do Brasil.

“É preciso concluir rapidamente as negociações”

Assim como ocorreu com outros elementos da política externa brasileira durante o governo Bolsonaro, os primeiros dias do novo

presidente no cargo já serviram para destacar as duas faces que formariam a abordagem inédita do Brasil em sua relação com a União Europeia. Na manhã do dia seguinte à posse, Bolsonaro teve reuniões bilaterais com dois líderes europeus: o presidente de Portugal, Marcelo Rebelo de Sousa, e o primeiro-ministro da Hungria, Viktor Orbán. O encontro com o primeiro destacaria a face comercial da relação brasileira com o bloco europeu.

Na conversa com Rebelo, o novo governo manifestou pela primeira vez de forma oficial o interesse em avançar nas negociações pelo acordo comercial entre o Mercosul e a UE. Segundo comentários do presidente português à imprensa após o encontro com Bolsonaro, “se falou da relação União Europeia-Mercosul e da importância de fechar esse acordo, que tem sido complexo, mas Portugal está permanentemente fazendo o que pode para fechar esse acordo, (que) é muito importante para as duas partes”¹²⁴. O objetivo das tratativas era a criação de uma zona de livre-comércio que incluiria um mercado de 780 milhões de pessoas (quase 10% da população mundial) e representaria cerca de 25% do Produto Interno Bruto (PIB) mundial.

A história das negociações do acordo entre os dois blocos já ultrapassava mais de duas décadas, desde que ambos assinaram uma declaração conjunta em 1994 demonstrando o interesse de fechar um “acordo-quadro de cooperação”. As discussões formais se iniciaram cinco anos depois com a criação de grupos de trabalho para avançar nas tratativas. Ao longo do século XXI, entretanto, as negociações foram marcadas por idas e vindas que acabaram por adiar repetidamente o alcance de um acordo. Os fatores para o impasse foram diversos. De um lado, havia as tentativas dos dois grupos de proteger seus produtos da concorrência externa, com

¹²⁴ Guilherme Mazui. Em reunião com Bolsonaro, presidente de Portugal defende acordo Mercosul-União Europeia. **G1**, Brasília, 02 jan. 2019.

destaque para a oposição de alguns países europeus à entrada maciça de mercadorias agropecuárias sul-americanas em seu mercado interno, o que poderia ameaçar a sobrevivência de seus próprios fazendeiros.

De outro, as mudanças nas circunstâncias políticas também afetavam o andamento das negociações. A ascensão de líderes progressistas nos países do Mercosul já nos primeiros anos do século, por exemplo, gerava um menor interesse dessas nações em fechar o acordo, uma vez que priorizavam o aprofundamento de relações diplomáticas e comerciais com o chamado Sul Global, criando obstáculos para as discussões com o bloco europeu. A ascensão da China como principal parceiro comercial da América do Sul também afastava a necessidade do acordo com a UE.

A partir de 2015, com uma virada ideológica nos países membros do Mercosul -- Macri, na Argentina (2015), Benítez, no Paraguai (2018), e Bolsonaro, no Brasil (2019) --, que passaram a ser governados por líderes mais alinhados a ideais liberais na economia e motivados a se aproximar dos países ricos do Ocidente, surgiu um novo impulso para a conclusão de um acordo com a UE. O esforço também fazia parte do objetivo desses países em provocar uma reforma no bloco sul-americano, dessa vez com mudanças na face externa do grupo, enquanto no capítulo anterior foram tratadas as alterações de caráter interno.

Ainda no primeiro mês do mandato, Bolsonaro recebeu Macri em Brasília para uma visita de Estado e reiterou o compromisso com o avanço das negociações pelo acordo entre os dois blocos econômicos. Ao lado do mandatário argentino, o presidente brasileiro afirmou que “na frente externa, concordamos que é preciso concluir rapidamente as negociações mais promissoras e iniciar novas negociações, com criatividade e

flexibilidade para recuperarmos o tempo perdido”¹²⁵, referindo-se aos quase vinte anos de constantes adiamentos nas tratativas pelo acordo com a UE.

Dias depois, em viagem à Suíça para participar do Fórum Econômico Mundial, Bolsonaro aproveitou o evento para realizar uma série de reuniões bilaterais com líderes europeus a fim de estreitar a relação do país com a UE, encontrando-se com as autoridades de Itália, Países Baixos, República Tcheca e Polônia. A perspectiva por avanços nas negociações pelo acordo nunca fora tão positiva em todo o século, principalmente em um contexto em que o sistema de comércio global vigente vinha sofrendo repetidos ataques desde a chegada de Donald Trump à Presidente dos EUA dois anos antes, quando passou a ameaçar os parceiros comerciais com a imposição de pesadas tarifas de importação. Um acordo amplo como o negociado por Mercosul e UE poderia fornecer alguma esperança na sobrevivência da então ordem econômica.

Nos meses seguintes, no entanto, os receios de diversos líderes europeus com a atuação do governo Bolsonaro na área ambiental começariam a ameaçar o andamento das tratativas entre os dois blocos, colocando-se como o principal obstáculo durante todo o mandato do presidente brasileiro para o estabelecimento de relações frutíferas com as nações europeias e ameaçando os demais objetivos da política externa do país nos quatro anos à frente.

“Faltam pequenos detalhes”

Após um primeiro trimestre de estreitamento das relações entre Brasil e países da União Europeia, o que levou a um otimismo crescente em

¹²⁵ Declaração à Imprensa do Presidente da República, Jair Bolsonaro, após Cerimônia de assinatura de Atos entre Brasil e Argentina. **Biblioteca da Presidência da República**, Brasília, 16 jan. 2019.

relação à possibilidade de se concluir o acordo comercial entre o bloco europeu e o Mercosul, as primeiras rachaduras no relacionamento do novo governo brasileiro com lideranças europeias começaram a surgir.

No continente europeu, as preocupações com os impactos das mudanças climáticas e com a degradação do meio ambiente passaram a conquistar espaço na agenda política. Paralelamente ao avanço de partidos conservadores e mais à direita na Europa, agremiações ligadas à pauta ambiental também ganharam maior espaço nos centros de poder. A exemplo disso, na eleição para o Parlamento Europeu no fim de maio, o grupo formado por partidos “verdes” do bloco conquistou 50% de assentos a mais do que no pleito anterior¹²⁶, o que demonstrou a preocupação dos eleitores europeus com a questão.

Naturalmente, líderes de todo o continente incrementaram a pauta ambiental em suas agendas, procurando países que pudessem ser obstáculos na busca de um planeta sustentável. O Brasil, sob Bolsonaro, apareceu no topo da lista. Após fechar o ano anterior com uma das menores taxas de desmatamento para um mês em quase dois anos na Amazônia Legal -- 66,1 km² de área com alertas de desmatamento em dezembro, segundo dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) --, a destruição do bioma amazônico crescia a passos largos no primeiro semestre de 2019. Em março, a área de desmatamento já estava quase quatro vezes maior do que no mês final de 2018, a 251,4 km², enquanto em maio foi alcançado o segundo maior número¹²⁷ desde agosto de 2016, a 735,8 km².

Sem demora, países influentes na UE, em particular a França, começaram a ameaçar a conclusão de um acordo com o Mercosul caso a

¹²⁶ Emma Graham-Harrison. A quiet revolution sweeps Europe as Greens become a political force. **The Guardian**, Londres, 02 jun. 2019.

¹²⁷ Ana Carolina Moreno. Desmatamento na Amazônia em junho é 88% maior do que no mesmo período de 2018. **G1**, 03 jul. 2019.

situação não melhorasse no Brasil. Ainda em abril, Bolsonaro rejeitou as acusações contra a atuação de seu governo na área ambiental, indicando que os opositores ao acordo estariam, na verdade, tentando “proteger as suas commodities”, e indicando que “se chegar num meio termo, a gente assina com a Europa sem problema nenhum”¹²⁸.

No início de junho, em visita de Estado à Argentina, o presidente brasileiro voltou a rejeitar as preocupações dos europeus como um impedimento para a conclusão do acordo com o Mercosul, afirmando ao lado de Macri que “estamos em vias de concretizar” o acordo do Mercosul-União Europeia¹²⁹, e depois a jornalistas que “faltam pequenos detalhes”¹³⁰ e que as questões pendentes seriam resolvidas nas semanas seguintes.

À parte das trocas de acusações entre Bolsonaro e alguns líderes europeus, as negociações pelo acordo comercial entre diplomatas dos dois blocos avançaram ao longo do primeiro semestre, deixando um texto pronto para ser assinado em junho. Com a aproximação da cúpula do G20, em Osaka, surgiu a oportunidade perfeita para o anúncio da conclusão do acordo, mas os europeus precisavam de garantias do presidente brasileiro para fechá-lo. Em 27 de junho, por exemplo, o presidente da França, Emmanuel Macron, afirmou que não assinaria o acordo sem o Brasil garantir que permaneceria no Acordo de Paris¹³¹ -- tratado climático concluído em 2015 que estabelece metas climáticas específicas para cada um

¹²⁸ Pedro Rafael Vilela. França quer proteger suas commodities do Mercosul, diz Bolsonaro. **Agência Brasil**, Brasília, 05 abril. 2019.

¹²⁹ Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, durante almoço oficial oferecido pelo senhor Mauricio Macri, Presidente da República Argentina. **Presidência da República**, Buenos Aires, 06 jun. 2019.

¹³⁰ Pedro Rafael Vilela. Falta pouco para acordo Mercosul-União Europeia, diz Bolsonaro. **Agência Brasil**, Brasília, 06 jun. 2019.

¹³¹ Macron diz que não terá acordo com Mercosul se Brasil deixar pacto do clima. **Reuters**, Paris, 27 jun. 2019.

dos signatários --, que Bolsonaro já tinha ameaçado deixar durante a campanha presidencial¹³².

Às vésperas do G20, a chanceler da Alemanha, Angela Merkel, também acrescentou sua dose de preocupação, indicando ao Parlamento de seu país que era “dramática” a situação da questão ambiental no Brasil¹³³, o que também ameaçava o comprometimento alemão com o acordo comercial. Às margens do encontro entre as 20 maiores economias do mundo, foi necessário que Bolsonaro se reunisse com Macron e Merkel separadamente a fim de salvar as negociações entre Mercosul e UE. Em 28 de junho, os dois blocos oficializaram a assinatura do acordo comercial¹³⁴, iniciando um longo processo em que o texto do tratado precisaria ser aprovado pelos governos e Parlamentos de cada país envolvido.

Do lado francês, Macron afirmou que, durante o encontro, Bolsonaro “me confirmou o seu compromisso, ao contrário das preocupações que se podia ter, com o Acordo de Paris e a luta pela biodiversidade”¹³⁵, sinalizando que as promessas do presidente brasileiro foram a “verdadeira mudança na fase final de negociação do acordo”. Bolsonaro, por sua vez, não rejeitou as afirmações do líder francês, mas procurou relatar as reuniões de uma forma que não parecesse que o Brasil havia simplesmente cedido aos interesses europeus. A jornalistas, o presidente brasileiro disse que “mostramos que o Brasil mudou com o atual

¹³² Bolsonaro diz que “pode sair fora” do Acordo de Paris. **Agência Brasil**, Brasília, 12 dez. 2018.

¹³³ Merkel descreve situação sob Bolsonaro como dramática. **Deutsche Welle**, 26 junho. 2019.

¹³⁴ Andreia Verdélia. Mercosul e União Europeia fecham acordo de livre comércio. **Agência Brasil**, Brasília, 28 jun. 2019.

¹³⁵ Nathalia Passarinho. Presidente da França diz que compromisso de Bolsonaro com meio ambiente foi chave para acordo de Mercosul e União Europeia. **BBC**, Osaka, 29 jun. 2019.

governo e vai ser respeitado”, além de ter condenado a “psicose ambientalista que existe conosco”.

Em meio ao duelo de narrativas, fato era que o acordo foi concluído. Segundo nota conjunta do Itamaraty, do Ministério da Economia e do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, com a vigência do acordo “produtos agrícolas de grande interesse do Brasil terão suas tarifas eliminadas”¹³⁶ e “os exportadores brasileiros obterão ampliação do acesso, por meio de quotas, para carnes, açúcar e etanol, entre outros”. Além disso, “as empresas brasileiras serão beneficiadas com a eliminação de tarifas na exportação de 100% dos produtos industriais”.

O Ministério da Economia ainda calculou que o acordo entre os dois blocos previa um incremento de US\$87,5 bilhões ao PIB brasileiro em 15 anos, com o valor podendo chegar a US\$125 bilhões caso houvesse a derrubada de barreiras não tarifárias e uma evolução na produtividade. O ministério também indicou a possibilidade de aumento das exportações brasileiras para a UE em US\$100 bilhões até 2035.

Em publicação no Twitter, Bolsonaro apontou o alcance do acordo como “histórico” e defendeu que “esse será um dos acordos comerciais mais importantes de todos os tempos e trará benefícios enormes para nossa economia”¹³⁷. Em seguida, o acordo seguiria para revisão técnica e legal por parte dos blocos, seguindo então para um complicado processo de aprovação pelos parlamentos de cada país participante. Para o presidente brasileiro, falando a jornalistas, essa fase duraria “dois, três anos”¹³⁸.

¹³⁶ Conclusão das Negociações do Acordo entre o Mercosul e a União Europeia – Nota Conjunta dos Ministérios das Relações Exteriores, da Economia e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Ministério das Relações Exteriores**. Brasília, 28 jun. 2019.

¹³⁷ Jair Bolsonaro. Publicação no **X**, 28 jun. 2019.

¹³⁸ Alex Rodrigues. Bolsonaro espera que acordo Mercosul/UE entre em vigor em até 3 anos. **Agência Brasil**, Brasília, 30 jun. 2019.

Na cúpula de chefes de Estado do Mercosul, em julho, o clima era de comemoração pela conclusão do acordo. Em comunicado conjunto, os presidentes do bloco afirmaram que o tratado era um “marco muito significativo na inserção internacional do Mercosul e um avanço estratégico fundamental para impulsionar uma economia dinâmica e competitiva”¹³⁹. Em seu discurso na ocasião, Bolsonaro, por sua vez, afirmou que se tratava do “primeiro passo rumo à abertura do Mercosul para o mundo”¹⁴⁰, defendendo a nova abordagem do grupo “sem o viés ideológico” anterior.

Na Europa, por outro lado, as preocupações com a atuação brasileira na área ambiental continuavam gerando receios sobre o acordo comercial. Os líderes se questionavam se o texto acordado continha compromissos suficientes para garantir que o governo Bolsonaro melhorasse o tratamento da questão, em particular em relação à Amazônia. Os meses seguintes mostrariam que os mais receosos no bloco europeu possuíam motivos de sobra para suspeitar das intenções reais do Estado brasileiro após a conclusão do acordo.

“Tentativas de instrumentalizar a questão ambiental”

Apenas uma semana depois da conclusão do acordo entre Mercosul e União Europeia, novos dados sobre o desmatamento na Amazônia voltaram a escancarar as preocupações europeias com o compromisso brasileiro na preservação de seu meio ambiente, o que ameaçava o futuro da relação entre os dois blocos. No início de julho, o Inpe relatou que os alertas de desmatamento na parte brasileira do bioma

¹³⁹ Comunicado conjunto dos presidentes dos Estados partes do Mercosul e da Bolívia. **Mercosul**, Santa Fé, 17 jul. 2019.

¹⁴⁰ Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, na Sessão Plenária dos Chefes de Estado durante a LIV Cúpula do Mercosul. **Biblioteca da Presidência da República**, Santa Fé, 17 jul. 2019.

amazônico atingiram em junho a maior área para o mês desde 2016, a 920 km², no que foi a terceira maior¹⁴¹ marca desde a criação do sistema de alertas utilizado pelo órgão e representou uma alta de 88% em relação ao mesmo mês no ano anterior.

Diante dos números negativos, Bolsonaro pôs em dúvida os dados do Inpe e acusou o diretor da instituição, Ricardo Galvão, de prejudicar o país ao divulgar o balanço de desmatamento sem avisar o governo com antecedência e por estar supostamente “a serviço de alguma ONG”¹⁴². Em meio à negação do governo sobre os números, o presidente brasileiro decidiu exonerar Galvão no início de agosto. Dias depois da exoneração, porém, o relatório do Inpe mostrou nova piora na degradação da Amazônia, com os alertas de desmatamento atingindo uma área de 2.254,8 km², uma alta significativa de 278% em relação ao mesmo mês em 2018¹⁴³.

A crescente piora do desmatamento na região amazônica brasileira e a tentativa do governo brasileiro de interferir no trabalho da organização responsável em coletar os dados sobre a situação ambiental no país levaram líderes europeus a renovarem seus temores com a atuação de Bolsonaro. Nas vésperas da cúpula do G7, a ser realizada na cidade francesa de Biarritz entre 24 e 26 de agosto, Macron acusou o mandatário brasileiro de mentir sobre os compromissos firmados antes da conclusão do acordo Mercosul-UE e pediu que a questão ambiental no Brasil fosse discutida entre os membros do grupo¹⁴⁴.

¹⁴¹ Ana Carolina Moreno. Desmatamento na Amazônia em junho é 88% maior do que no mesmo período de 2018. **G1**, Brasília, 3 jul. 2019.

¹⁴² Danielle Brant. Bolsonaro critica diretor do Inpe por dados sobre desmatamento que ‘prejudicam’ nome do Brasil. **Folha de S.Paulo**, Brasília, 19 jul. 2019.

¹⁴³ Área da Amazônia com alerta de desmatamento sobe 278% em julho, comparada ao mesmo mês de 2018. **G1**, Brasília, 7 ago. 2019.

¹⁴⁴ Macron diz que G7 precisa discutir queimadas na Amazônia: ‘Crise internacional’. **G1**, Brasília, 22 ago. 2019.

Em publicação no Twitter, o presidente francês afirmou: “Nossa casa queima. Literalmente. A Amazônia, o pulmão de nosso planeta, que produz 20% de nosso oxigênio, arde em chamas. É uma crise internacional. Membros do G7, vamos nos encontrar daqui a dois dias para falar dessa urgência!”. A resposta de Bolsonaro também veio através da rede social, dizendo lamentar que Macron “busque instrumentalizar uma questão interna do Brasil e de outros países amazônicos para ganhos políticos pessoais”¹⁴⁵.

A deterioração na relação entre os dois presidentes tornava cada vez mais tenso o relacionamento entre Brasil e Europa. A França praticamente já se afastava de qualquer possibilidade de concordar com a continuação do acordo com o Mercosul, sendo acompanhada de outros países do bloco, como a Áustria, cujo Parlamento votaria para rejeitar o acordo em setembro. Mas havia muitos que desejavam salvar o tratado, com destaque para Merkel, que realizou telefonema fora da agenda com Bolsonaro dias depois da cúpula do G7. Na ligação, segundo o presidente brasileiro nas redes sociais, houve uma “conversa bastante produtiva” com a chanceler alemã, em que ela “reafirmou a soberania brasileira na região amazônica”¹⁴⁶. Em uma tentativa de separar o confronto com Macron da relação entre os dois blocos econômicos, Bolsonaro disse na conversa que a disputa “tem caráter pessoal em face dos ataques perpetrados por aquele chefe de Estado contra a sua pessoa e contra o nosso país”, segundo nota do Palácio do Planalto.

Mas no mês seguinte, novos dados ambientais voltaram a assombrar o governo brasileiro na esteira do crescente desmatamento na Amazônia. Em novo relatório, o Inpe informou que o país registrou o maior

¹⁴⁵ Bolsonaro diz que Macron busca 'instrumentalizar uma questão interna' e critica 'tom sensacionalista' sobre a Amazônia. **G1**, Brasília, 22 ago. 2019.

¹⁴⁶ Bolsonaro diz que conversou com Angela Merkel sobre queimadas na Amazônia. **G1**, Brasília, 30 ago. 2019.

número de queimadas para o mês de agosto desde 2010¹⁴⁷, com 51.936 focos de queimada, sendo 30.901 somente na região amazônica. Já alvo da condenação de líderes europeus, Bolsonaro passou a receber críticas de grandes veículos de imprensa internacionais pela situação ambiental no país. Na revista alemã *Der Spiegel*, o presidente brasileiro foi chamado de “o inflamador”¹⁴⁸, com o veículo afirmando que “o mundo olha com preocupação ao principal sistema ecológico da Terra”.

No jornal britânico *The Guardian*, Bolsonaro foi acusado de “priorar as coisas” em relação à questão ambiental no Brasil, enquanto o francês *Le Monde* apontou que “a Amazônia paga (o preço pela) política do presidente brasileiro”. Por fim, o jornal norte-americano *The Washington Post* indicou, referindo-se a Bolsonaro, que “o homem que teria a maior capacidade para conter a crise na Amazônia, não está apenas desdenhando o problema, está insinuando que isso está sendo orquestrado para prejudicá-lo”.

Em meio às críticas vindas de todas as direções, o presidente brasileiro recebeu em setembro a chance de responder e abordar todas as preocupações ao discursar na abertura da Assembleia Geral da ONU, em Nova York. Em fala acompanhada por todo o planeta, entretanto, Bolsonaro passou longe de afastar qualquer preocupação sobre a atuação de seu governo, defendendo as medidas tomadas durante sua gestão e apontando para a narrativa falsa sobre uma estratégia voltada a prejudicar a imagem do país.

De acordo com Bolsonaro na ocasião, “meu governo tem um compromisso solene com a preservação do meio ambiente e do

¹⁴⁷ Agosto tem o maior número de focos de queimadas na Amazônia dos últimos 9 anos, segundo o Inpe. **G1**, Brasília, 1 set. 2019.

¹⁴⁸ Bolsonaro, 'o inflamador': mídia internacional sobe o tom de críticas ao Brasil. **BBC**, Brasília, 23 ago. 2019.

desenvolvimento sustentável”¹⁴⁹, classificando as críticas a seu governo como “ataques sensacionalistas que sofremos por grande parte da mídia internacional”. Ainda sobre as condenações de atores estrangeiros à atuação de seu governo, o presidente disse que “questionaram aquilo que nos é mais sagrado: a nossa soberania”. Por fim ele rechaçou “as tentativas de instrumentalizar a questão ambiental (...) em prol de interesses políticos e econômicos externos”.

As falas de Bolsonaro falharam em impressionar críticos de seu governo, seja no Brasil ou na Europa, com o discurso sendo visto como altamente ideológico quando considerada tanto a parte sobre meio ambiente ou como um todo. No mês seguinte, caso houvesse qualquer dúvida sobre a repercussão da defesa do presidente brasileiro na ONU ou sobre a perspectiva pelo futuro do acordo entre UE e Mercosul, a França, através da ministra da Transição Ecológica e Inclusiva, Elisabeth Borne, apareceu novamente para trazer o Brasil de volta à realidade. Segundo a premiê, seu governo não poderia “assinar um tratado comercial com um país que não respeita a Floresta Amazônica”¹⁵⁰, acrescentando que a “França não assinará o acordo do Mercosul nessas condições”.

Quando os líderes do bloco sul-americano voltaram a se encontrar para a Cúpula de Chefes de Estado em dezembro, desta vez na cidade gaúcha de Bento Gonçalves, o clima de comemoração pela conclusão do acordo na reunião anterior havia se tornado mais pessimista. Os problemas que travavam as discussões com a UE praticamente ficam de fora da agenda do grupo, restando a Bolsonaro mencionar em discurso para os colegas que

¹⁴⁹ Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, na abertura da 75^a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU). **Biblioteca da Presidência da República**, Nova York, 24 set. 2019.

¹⁵⁰ Ministra diz que França não vai assinar acordo com Mercosul. **Deutsche Welle**, Bonn, 8 out. 2019.

“precisamos assegurar que esses acordos sejam implementados com rapidez, e prosseguir nos contatos com parceiros mundo afora”¹⁵¹.

Assim como ocorreu em outras frentes da política externa brasileira do período, a chegada da pandemia da Covid-19 no início de 2020 contribuiria para uma forte mudança nas agendas que estariam no foco de governos a fim de combater a crise sanitária. No caso do acordo Mercosul-UE, o congelamento duraria até pelo menos o segundo semestre do ano, quando novas informações e embates voltariam a colocar a relação entre Brasil e Europa sob ameaça.

“Somos vítimas de campanhas de desinformação”

O primeiro semestre de 2020 não apresentou novidades no âmbito das tratativas sobre o acordo comercial entre Mercosul e União Europeia. Com os países concentrados em enfrentar a crise sanitária gerada pela Covid-19, havia pouco espaço para qualquer assunto na agenda internacional que não fossem os esforços para combater o coronavírus e interromper o ciclo de contaminações. Em relação à Europa, Bolsonaro realizou apenas uma reunião bilateral com um líder de uma nação do bloco europeu em todo o período, sendo um telefonema com o presidente da Polônia, Andrzej Duda. Em nota divulgada pelo Itamaraty após o encontro, o acordo comercial não constou entre os temas discutidos entre os dois presidentes.

O tratado comercial retornou às manchetes em julho, quando o Parlamento dos Países Baixos decidiu votar favoravelmente a uma moção que o rejeitava, em uma votação que uniu tanto membros do governo como

¹⁵¹ Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, durante a abertura da Reunião Plenária da LV Cúpula de Chefes de Estado do Mercosul e Estados Associados. **Biblioteca da Presidência da República**, Bento Gonçalves, 5 dez. 2019.

da oposição do país. No mês seguinte, foi a vez de Macron voltar a se posicionar sobre o tema, pedindo a formação de uma comissão de especialistas para avaliar o acordo. Na sequência, em agosto, a Alemanha também passou a sinalizar sua rejeição ao acordo comercial, com o porta-voz do governo falando a repórteres que Merkel teria “sérias dúvidas sobre se, no momento, uma implementação do acordo pode ser garantida”¹⁵².

Na esteira da enxurrada de posicionamentos de oposição ou dúvida sobre o acordo, as atenções das autoridades internacionais se voltaram novamente para um discurso do presidente brasileiro diante da Assembleia Geral da ONU, em setembro. Como nunca antes, a sobrevivência do tratado estava em jogo, seja quaisquer que fossem as palavras de Bolsonaro. Dias antes da participação na reunião, o governo francês reiterou sua rejeição ao acordo após a publicação do estudo solicitado por Macron, em que foi relatado que o tratado poderia acelerar o desmatamento na Amazônia com a abertura de novas áreas para pastagem, além de apontar a falta de mecanismos suficientes para assegurar a proteção da biodiversidade da região. O Itamaraty respondeu, em nota, que o relatório apresentava argumentos “não baseados em critérios técnicos”¹⁵³.

Diante das ameaças ao acordo, Bolsonaro decidiu repetir na ONU a postura que teve na assembleia do ano anterior ao usar seu tempo para confrontar seus críticos, afirmado que “somos vítimas de uma das mais brutais campanhas de desinformação sobre a Amazônia e o Pantanal”¹⁵⁴ e argumentando que as riquezas naturais do bioma amazônico eram o motivo

¹⁵² Merkel expressa 'sérias dúvidas' sobre o Mercosul em razão da Amazônia. **AFP**, 21 ago. 2020.

¹⁵³ Pedro Rafael Vilela. Governo contesta relatório da França sobre acordo entre Mercosul e UE. **Agência Brasil**, 22 set. 2020.

¹⁵⁴ Veja a íntegra do discurso de Bolsonaro na 75^a Assembleia Geral da ONU. **Agência Brasil**, Brasília, 22 set. 2020.

por trás do “apoio de instituições internacionais a essa campanha escorada em interesses escusos que se unem a associações brasileiras, aproveitadoras e impatrióticas, com o objetivo de prejudicar o governo e o próprio Brasil”.

Em meio à resistência do presidente brasileiro em demonstrar qualquer receptividade a críticas sobre a atuação de seu governo na área ambiental, o Parlamento Europeu decidiu, em outubro, fornecer o maior revés para as tratativas do acordo comercial entre Mercosul e UE, aprovando uma resolução que solicitava que as nações do bloco sul-americano alterassem sua agenda ambiental para o acordo ser ratificado. Segundo o órgão legislativo europeu, “o acordo contém um capítulo vinculativo sobre o desenvolvimento sustentável que deve ser aplicado, implementado e totalmente avaliado, incluindo a implementação do Acordo de Paris sobre o clima e as respectivas normas de execução”¹⁵⁵.

Na esteira da derrota, Bolsonaro voltou a discursar diante de líderes mundiais na Cúpula do G20, realizada virtualmente em novembro, em que afirmou que seu governo estava trabalhando para “repelir ataques injustificados proferidos por nações menos competitivas e menos sustentáveis”¹⁵⁶, chamando as críticas a sua gestão de “narrativas”. Em dezembro, os membros do Mercosul, em comunicado conjunto após nova cúpula de chefes de Estado, reforçaram a vontade de “proceder à assinatura do Acordo de Associação entre o Mercosul e a União Europeia, instando a superar os obstáculos que têm impedido a finalização de um processo de mais de 20 anos”¹⁵⁷.

¹⁵⁵ Parlamento Europeu indica que, sem mudanças na agenda ambiental, acordo UE-Mercosul não deve ser ratificado. **Agência Brasil**, Brasília e São Paulo, 7 out. 2020.

¹⁵⁶ Após recordes de desmatamento e queimadas, Bolsonaro diz no G20 que sofre ‘ataques injustificados’ de ‘nações menos competitivas e menos sustentáveis’. **G1**, Brasília, 22 nov. 2020.

¹⁵⁷ Comunicado Conjunto dos Presidentes dos Estados Partes do Mercosul e da Bolívia. **Ministério das Relações Exteriores**, Brasília, 16 dez. 2020.

Com o acordo comercial distante de ser ratificado, a política externa brasileira atravessou a passagem de ano em crise, o que ainda incluía a perda de seu principal aliado internacional, Donald Trump, e o aumento das crises internas diante das dificuldades e fracassos do governo em controlar a difusão do novo coronavírus. Com a troca de ministro no Itamaraty no ano seguinte e com a necessidade de uma reformulação na política externa, o discurso ambiental do governo Bolsonaro finalmente passou pela transformação que os parceiros europeus desejavam ver, mesmo que tenha sido provado depois que as mudanças ocorreram tarde demais.

“Estamos abertos à cooperação internacional”

A partir de abril de 2021, com a saída de Ernesto Araújo do comando do Itamaraty e a entrada de Carlos França para sucedê-lo, a política externa brasileira passou por uma fase de moderação de uma parte relevante de seus posicionamentos no cenário internacional, mesmo que tenha se mantido alguns dos valores defendidos pelo governo desde o início do mandato. Nesse momento, Bolsonaro ainda ambicionava concluir o acordo comercial entre Mercosul e União Europeia, cujo destino estava quase totalmente atrelado à atuação do Brasil na área ambiental.

Em uma nova tentativa de avançar nas tratativas pelo acordo, o presidente brasileiro buscou alterar a forma como abordava as preocupações de atores externos diante da situação ambiental no Brasil, afastando-se dos ataques a outros países e organizações internacionais e optando por uma sinalização de abertura para a cooperação na área. Essa transformação foi evidenciada no discurso do líder brasileiro perante a Cúpula de Líderes sobre o Clima, organizada pelo novo governo dos EUA na forma de uma videoconferência. Na ocasião, Bolsonaro voltou a defender a gestão ambiental de seu governo, afirmando que o Brasil é “voz ativa na construção

da agenda ambiental global”¹⁵⁸. A principal diferença esteve no convite inexistente em discursos anteriores, com o presidente apontando que “é fundamental poder contar com a contribuição de países, empresas, entidades e pessoas dispostos a atuar de maneira imediata, real e construtiva na solução desses problemas (...) estamos, reitero, abertos à cooperação internacional”.

A guinada na direção de uma abordagem mais moderada no tratamento da questão ambiental continuaria nos próximos meses, alinhada também à tentativa de reaproximação a líderes europeus, após os embates e trocas de acusações que marcaram os dois anos iniciais do governo. Em maio, por exemplo, Bolsonaro recebeu em Brasília a ministra de Negócios Estrangeiros da Espanha, Arancha González Laya, na primeira visita de uma autoridade de um país do bloco europeu ao mandatário desde fevereiro do ano anterior -- quando o chanceler polônio, Jacek Czaputowicz, encontrou-se com o presidente brasileiro.

Na reunião com González Laya, o acordo comercial esteve em pauta. Segundo a ministra, falando à imprensa, era preciso “aperfeiçoar o acordo para avançar no processo de ratificação”¹⁵⁹, sinalizando que “todos os países da UE querem compromissos mais claros na luta contra o desmatamento”. Em agosto, Bolsonaro ainda recebeu novamente o presidente português, Marcelo Rebelo de Sousa, desta vez para uma visita de Estado, sendo o primeiro líder do bloco europeu a realizar uma visita do tipo desde a chegada do presidente brasileiro ao poder.

A maior sinalização de mudança de discurso, entretanto, veio em setembro, no mesmo palco em que Bolsonaro havia afastado a confiança do

¹⁵⁸ Confira discurso do presidente Bolsonaro na Cúpula do Clima. **Agência Brasil**, Brasília, 22 abr. 2021.

¹⁵⁹ Naiara Galarraga Gortázar. Espanha pede a Bolsonaro compromissos contra o desmatamento para desbloquear o acordo UE-Mercosul. **El País**, Brasília, 7 mai. 2021.

bloco europeu sobre seus compromissos em relação ao meio ambiente. Falando para a Assembleia Geral da ONU pela terceira vez, o presidente se limitou a dizer que estava na reunião para “mostrar o Brasil diferente daquilo publicado em jornais ou visto em televisões”¹⁶⁰, mas sem atacar qualquer parte por possuir interesses escusos sobre o meio ambiente do país.

Em outra virada estratégica em novembro, Bolsonaro discursou pela primeira vez, por videoconferência, em uma Conferência da ONU sobre Mudanças Climáticas (COP), em que buscou colocar o Brasil na linha de frente da batalha contra o aquecimento global. De acordo com ele, seu governo estava atrás de “soluções reais para uma transição que se faz urgente”¹⁶¹, apontando que o país “é parte da solução para superar esse desafio global”.

No mesmo mês, o presidente brasileiro ainda recebeu em Brasília o chefe da política externa da UE, Josep Borrell, para discussões sobre o acordo comercial entre o bloco e o Mercosul. Após a reunião, a autoridade europeia garantiu que a UE “está totalmente comprometida com esse acordo”¹⁶² e indicou que as metas ambientais seriam “cruciais para a conclusão exitosa” do tratado. No mês seguinte, os chefes de Estado do Mercosul reconheceram em comunicado conjunto que haviam feito “esforços na superação de pendências”¹⁶³ do acordo comercial.

¹⁶⁰ Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, na abertura da 76º Assembleia-Geral da ONU. **Palácio do Planalto**, Nova York, 21 set. 2021.

¹⁶¹ Mensagem do Presidente da República, Jair Bolsonaro, na Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas de 2021. **Ministério das Relações Exteriores**, Brasília, 1 nov. 2021.

¹⁶² Afonso Benites. Representante da UE vincula avanço do acordo com o Mercosul aos compromissos ambientais do Brasil. **El País**, Brasília, 4 nov. 2021.

¹⁶³ LIX Cúpula de Chefes de Estado do Mercosul e Estados Associados e LIX Reunião Ordinária do Conselho do Mercado Comum - Comunicado de Imprensa de Argentina, Brasil e Paraguai. **Ministério das Relações Exteriores**, Brasília, 17 dez. 2021.

A tentativa de reverter o curso da política externa brasileira ante à UE em 2021, porém, perdeu força no ano seguinte. Por um lado, mesmo com a mudança de discurso, o governo brasileiro continuava sendo responsável por números negativos sobre a gestão do bioma amazônico. Após uma leve alta em 2020, o desmatamento disparou na Amazônia Legal em 2021, registrando em dezembro o pior resultado anual desde 2006¹⁶⁴, de acordo com os números do Inpe. Apenas em relação ao ano anterior, o avanço foi de quase 22% na área com alertas de degradação. Os dados trabalhavam na contramão dos esforços comunicacionais do governo, mantendo viva a desconfiança dos líderes europeus, o que explica a escassez de compromissos bilaterais com autoridades do bloco no último ano de mandato -- foram apenas dois (Malta e Polônia).

De outro lado, Bolsonaro entrava em ano eleitoral, o que fez com que sua agenda em 2022 fosse mais direcionada a questões internas, à medida que buscava sua reeleição, adiando novamente as tratativas pelo acordo comercial. O presidente ainda teve mais algumas oportunidades para falar ao mundo sobre a situação ambiental no Brasil. Na Cúpula das Américas, realizada em Los Angeles, em junho, Bolsonaro afirmou que “somos um dos países que mais preservam o meio ambiente e suas florestas”¹⁶⁵, enquanto em seu último discurso na Assembleia Geral da ONU, em setembro, disse que “na área do desenvolvimento sustentável, o patrimônio de realizações do Brasil é fonte de credibilidade para a ação internacional do nosso país”¹⁶⁶. Mas diante dos números ainda ruins e da

¹⁶⁴ Giovanna Bronze. Em 2021, Amazônia Legal registra pior acumulado de desmatamento em 5 anos. **CNN**, São Paulo, 6 ago. 2021.

¹⁶⁵ Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, na Plenária da IX Cúpula das Américas. **Biblioteca da Presidência da República**, Los Angeles, 10 jun. 2022.

¹⁶⁶ Leia a íntegra do discurso do presidente Jair Bolsonaro na Assembleia Geral da ONU. **G1**, Brasília, 20 set. 2022.

memória sobre a postura negacionista da primeira metade do mandato, a mudança de discurso por parte do presidente não passou de palavras vazias.

“É um povo que sabe o que é ditadura”

As tentativas do governo Bolsonaro de avançar com as negociações por um acordo comercial entre Mercosul e a União Europeia e de defender sua atuação na questão do meio ambiente foram uma importante, e possivelmente a principal, face da política externa brasileira em relação à Europa durante o período. Mas não foi a única. Assim como ocorreu diante da América Latina e dos Estados Unidos, o presidente brasileiro também buscou acrescentar na abordagem diplomática do Brasil ante o continente europeu uma camada ideológica, com o objetivo de impulsionar os valores e ideais conservadores defendidos por ele e seu eleitorado.

Como foi mencionado anteriormente, para além do encontro com o presidente de Portugal, Bolsonaro também se encontrou com um outro líder de um país do bloco europeu no dia seguinte à sua posse: o primeiro-ministro da Hungria, Viktor Orbán, uma das principais lideranças conservadoras e nacionalistas de toda a Europa e que possui admiradores em diferentes partes do mundo, incluindo o presidente dos EUA, Donald Trump. Premiê desde 2010 -- após uma primeira passagem pelo cargo entre 1998 e 2002 --, Orbán acumula uma série de críticas quanto ao respeito de seu governo à democracia e aos direitos humanos.

O relacionamento entre Bolsonaro e Orbán, porém, já havia iniciado antes mesmo do encontro em Brasília. Após a vitória do então candidato presidencial no Brasil, o premiê húngaro telefonou para o deputado federal em novembro a fim de parabenizá-lo. Em relato sobre a conversa, Bolsonaro mostrou de imediato a afinidade com o colega ao dizer que “ele está muito feliz com a nossa eleição e nós, com toda certeza, seremos

grandes parceiros para o futuro”. O futuro presidente brasileiro ainda destacou os fatores que o faziam admirar a Hungria, um país que não havia estado no centro da política externa do Brasil até então: “É um país que sofreu muito com o comunismo no passado, é um povo que sabe o que é ditadura. O povo brasileiro não sabe o que é ditadura ainda, não sabe o que é sofrer na mão dessas pessoas.”¹⁶⁷

Sobre o encontro em janeiro, um comunicado divulgado pela Embaixada da Hungria relatou que os dois líderes discutiram sobre o “estreitamento das nossas relações bilaterais e possíveis áreas de cooperação política e econômica”¹⁶⁸, no que seria a primeira amostra de uma das principais relações construídas pelo presidente brasileiro ao longo de todo o seu mandato.

Para além da Hungria, uma outra nação europeia passou a se destacar como alvo da política externa brasileira com a ascensão de Bolsonaro: a Polônia. O país tinha como líder o presidente Andrzej Duda, outra liderança no continente conhecida por seus ideais nacionalistas e conservadores, com destaque para seus posicionamentos contra direitos à comunidade LGBTQ+, cujo movimento Duda já classificou como “ideologia estrangeira”.

Assim como Orbán, Duda foi uma das primeiras autoridades internacionais a se reunir com Bolsonaro, encontrando o presidente brasileiro para uma reunião bilateral ainda em janeiro, às margens do Fórum Econômico Mundial, em Davos, na Suíça. Ao fim do mandato de Bolsonaro, a Polônia seria o quarto país (empatada com o Japão) a mais acumular encontros bilaterais com o mandatário brasileiro -- atrás de Israel,

¹⁶⁷ Sabrina Craide. Bolsonaro já esteve três vezes com primeiro-ministro da Hungria. **Agência Brasil**, Brasília, 26 mar. 2024.

¹⁶⁸ O primeiro-ministro da Hungria, Viktor Orbán, realizou uma visita oficial ao Brasil. **Embaixada da Hungria**, Brasília, 2 jan. 2019.

EUA e Paraguai --, enquanto a Hungria seria apenas um de dois países da Europa -- junto com a Rússia -- a receber uma visita de Estado de Bolsonaro.

“A identidade nacional constitui direito humano”

Após os encontros com os líderes de Hungria e Polônia em janeiro, Bolsonaro passou o primeiro ano de mandato desenvolvendo relacionamentos para além dos dois países conservadores europeus. O presidente brasileiro se alinhou ideologicamente com Trump, nos EUA, e Macri, na Argentina, em que as relações eram menos complexas de se aprofundar devido à proximidade geográfica e aos interesses comuns na região.

O presidente voltou a se encontrar com uma autoridade húngara em outubro, em decorrência da visita do chanceler Péter Szijjártó à Brasília, que também se reuniu com o ministro das Relações Exteriores, Ernesto Araújo. Após a reunião, uma declaração conjunta divulgada pelos dois ministros mostraram o teor das relações entre Brasil e Hungria naquele momento. Segundo a nota, os dois expressaram que “compartilham valores e princípios comuns firmemente alicerçados na convicção de que a identidade nacional constitui direito humano fundamental e base para uma sociedade sadia”¹⁶⁹, destacando o caráter nacionalista dos dois países.

Em relação à Polônia, Bolsonaro recebeu o chanceler Jacek Czaputowicz em Brasília em fevereiro do ano seguinte, no segundo encontro com uma autoridade polonesa. Assim como na reunião com o chanceler húngaro, Bolsonaro e Czaputowicz destacaram os “valores comuns” dos dois países, sinalizando o desejo de “fortalecer as relações em

¹⁶⁹ Comunicado Conjunto Brasil-Hungria – Visita Oficial do Ministro dos Negócios Estrangeiros e Comércio Exterior da Hungria, Péter Szijjártó. **Ministério das Relações Exteriores**, Brasília, 8 out. 2019.

todas as áreas de interesse comum”¹⁷⁰, de acordo com comunicado da Embaixada da Polônia, em nova demonstração da prioridade do governo brasileiro em aprofundar as relações diplomáticas com países cujos líderes possuíam os mesmos ideais do presidente e não necessariamente laços comerciais e diplomáticos históricos e profundos.

Já durante o primeiro ano da pandemia da Covid-19, Bolsonaro e Duda realizaram dois telefonemas, um em maio e outro em julho. Na primeira conversa, segundo comunicado do Itamaraty, houve a constatação de que “Brasil e Polônia têm estreitado, ainda mais, a colaboração em torno da comunhão de valores e da defesa da liberdade, da democracia e da economia de mercado”¹⁷¹. As duas ocasiões se trataram das únicas vezes em todo o ano de 2020 em que Bolsonaro dialogou com uma autoridade da UE oficialmente, de acordo com sua agenda, o que demonstrava, simultaneamente, a preferência do presidente brasileiro a líderes alinhados ideologicamente com ele, mas também um crescente isolacionismo que passou a viver na esteira da insatisfação de outros países europeus com a condução da política ambiental e sanitária do governo.

“Considero o seu país o nosso pequeno grande irmão”

A partir de 2021, com a mudança de direção na política externa brasileira, Bolsonaro passou a maior parte do terceiro ano de seu mandato tentando reconstruir laços na Europa que haviam se deteriorado em meio às tratativas pelo acordo entre Mercosul e UE e à gestão ambiental de seu governo. Ao longo do primeiro semestre, Polônia e Hungria não estiveram

¹⁷⁰ Guilherme Mazui. Após reunião com chanceler, Bolsonaro confirma viagem à Polônia ainda neste ano. **G1**, Brasília, 4 fev. 2020.

¹⁷¹ Brasil e Polônia celebram centenário nas relações diplomáticas. **Palácio do Planalto**, Brasília, 27 mai. 2020.

presentes na agenda do mandatário brasileiro, com a priorização de encontros que pudessem ajudar a avançar o tratado comercial.

Mas como apontado anteriormente, não demorou para que novos dados sobre a situação do meio ambiente no Brasil e a incapacidade de Bolsonaro de se abrir às críticas vindas de líderes e entidades internacionais voltassem à tona. À medida que os encontros diplomáticos presenciais e visitas de Estado eram retomados com o recuo do coronavírus, podia se esperar que o presidente brasileiro fosse ocupar sua agenda internacional com encontros com países de maior importância econômica e comercial na UE, como Alemanha e França. Entretanto, seja pelo isolacionismo crescente da figura de Bolsonaro ou pelas preferências por laços ideológicos, Polônia e Hungria logo voltam a protagonizar a programação do presidente com lideranças europeias.

Em setembro, por exemplo, Duda foi um de apenas dois líderes estrangeiros -- com o outro sendo o primeiro-ministro do Reino Unido, Boris Johnson, cujo país já havia concluído sua saída da UE no ano anterior -- a se encontrar com Bolsonaro durante sua viagem à Nova York para comparecer à Assembleia Geral da ONU. No encontro, segundo nota do Palácio do Planalto, ambos discutiram o acordo entre Mercosul e UE e a tentativa de adesão do Brasil à OCDE.

Enquanto isso, o ponto alto da relação de Bolsonaro com Orbán ocorreu poucos meses depois, quando o presidente brasileiro realizou visita de Estado à capital húngara de Budapeste, no que foi sua última viagem oficial ao continente europeu. Na reunião, Bolsonaro deixou evidente o caráter afetivo no relacionamento com o premiê húngaro, chamando-o de “irmão” dada as “afinidades que nós temos na defesa dos nossos povos”. O presidente brasileiro ainda reiterou o alinhamento dos dois países em relação

aos “valores que nós representamos, que podem ser resumidos em quatro palavras: Deus, Pátria, família e liberdade”¹⁷².

No segundo semestre de seu último ano no cargo, Bolsonaro ainda organizou uma visita de Estado em julho para a recém-empossada presidente da Hungria, Katalin Novák, aliada próxima de Orbán, tendo já ocupado cargo de nível ministerial em seu governo, no que foi a última vez que o presidente brasileiro recebeu uma autoridade internacional nesse formato de compromisso. Dois meses depois, em sua última viagem para um evento global, quando compareceu à Assembleia Geral da ONU, em Nova York, Bolsonaro teve apenas duas reuniões bilaterais: com Duda e com o presidente do Equador, Guillermo Lasso.

Em 2022 como um todo, Hungria e Polônia foram os únicos países da UE cujos líderes se encontraram ou conversaram com Bolsonaro. Esse fato reforça, primeiramente, a inevitabilidade do isolamento do presidente no cenário internacional, em particular em relação às nações europeias, enquanto também reiteram a busca do governo, no último momento do mandato, de consolidar algumas das alianças ideológicas criadas ao longo de quatro anos, em um claro aceno à ala mais conservadora de sua base eleitoral.

¹⁷² Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, na Cerimônia de Troca de Atos Internacionais. **Palácio do Planalto**, Budapeste, 17 fev. 2022.

Brics: da incerteza à dependência

Ao longo da primeira metade do século XX, a política externa brasileira passou por uma de suas transformações mais importantes. Como apontado anteriormente, os primeiros cem anos do Brasil independente foram marcados por uma enorme preocupação de seus governantes em garantir a legitimidade de seu território e a proteção diante de uma ampla gama de vizinhos no entorno, seja a partir de conflitos militares e intervenção política, em um primeiro momento, ou através da formação de relações econômico-comerciais estratégicas no período mais recente, que finalmente trouxeram ao país um duradouro período de paz com o resto do continente.

No entanto, com os impactos de eventos de caráter mundial nas primeiras décadas do século passado, como a Primeira Guerra Mundial (1914-1918) e a Grande Depressão (1929), tornou-se evidente a desigualdade entre o Brasil e as potências ocidentais em uma série de áreas, mas principalmente no campo da economia e da modernização tecnológica, com o país atrasado de forma profunda no processo de industrialização. Nesse momento, a busca pelo desenvolvimento e a redução da disparidade com as nações ricas se tornaram os objetivos finais tanto da política

doméstica quanto da ação externa dos sucessivos governos que comandaram o país com o passar dos anos.

Em relação à conduta diplomática do país, a nova abordagem desenvolvimentista significou o aprofundamento de relações com nações ao redor do globo que estivessem na mesma condição de subdesenvolvimento do Brasil, afastando-se de uma política externa que priorizava o estabelecimento de relações somente com as potências ocidentais -- EUA e Europa ocidental -- e vizinhos. No período da Guerra Fria, por exemplo, esse ímpeto determinava a criação de relacionamentos com países do chamado Terceiro Mundo, que se tratavam daqueles que estavam de fora dos blocos de influência norte-americano ou soviético.

Já no início do século XXI, diante de uma nova ordem internacional e da tendência crescente de surgimento de cada vez mais blocos econômicos, o Brasil se uniu com um grupo de países cujas características ou interesses comuns eram poucos, mas determinantes para a formação de uma aliança político-econômico estratégica na busca do almejado desenvolvimento: o Bric. Até meados de 2009, no entanto, o futuro grupo não se passava de um termo criado pelo economista Jim O'Neill¹⁷³, do banco norte-americano Goldman Sachs, em 2001 para se referir a quatro países -- (B)rasil, (R)ússia, (Í)ndia e (C)hina -- cujo rápido crescimento e desenvolvimento desafiaria, segundo ele, o domínio global das nações do G7 -- EUA, Canadá, Reino Unido, França, Itália, Alemanha e Japão -- em um futuro não muito distante. O próprio ano de fundação do bloco foi um verdadeiro endosso para a teoria de O'Neill. Diante das consequências da crise financeira de 2008, os membros do G7 acumularam uma recessão de 4,1%, em média, enquanto os fundadores do Brics tiveram crescimento de 2,5%.

¹⁷³ Jim O'Neill. Building Better Global Economic BRICs. **Goldman Sachs**, 30 nov. 2001.

Para além do potencial comum, as características que aproximavam os países do Bric eram poucas, basicamente se restringindo ao vasto tamanho de seus territórios nacionais e suas grandes populações. No campo da política, da cultura ou até mesmo na composição de suas produções econômicas, havia muito mais diferenças do que semelhanças. O objetivo comum de alcançar o desenvolvimento a qualquer custo e o forte potencial para fazê-lo, por outro lado, unia-os e já bastava para provocar uma maior aproximação entre seus governos. Em junho de 2009, os quatro países tornaram o grupo teórico em realidade na 1^a Cúpula do Bric, realizada em Ecaterimburgo, na Rússia, no que foi a primeira de uma sequência de cúpulas anuais entre líderes do grupo que ocorrem até os dias de hoje. Apenas dois anos depois, a aliança se expandiu pela primeira vez, passando a incluir a África do Sul e adotando seu novo nome -- Brics.

Nos anos que se seguiram à cúpula originária do Brics, os países do grupo passaram a se reunir e aprofundar suas relações anualmente, uma vez que prevalecia o interesse de estabelecer uma aliança estratégica do ponto de vista político-econômico que pudesse fornecer aos membros atalhos para seu desenvolvimento e uma maior representatividade no cenário internacional. Com o sucesso do grupo, em particular o forte crescimento da China, que ocupou de forma isolada o posto de segunda maior economia do mundo, tornou-se desejável um fórum para que as nações pudessem se unir a fim de fazer frente à ordem global liderada pelas potências ocidentais, colocando-as como representantes do chamado “Sul Global”.

Devido aos esforços dos Estados-membros ao longo de uma década, o Brics chegou em 2019 muito maior do que uma simples associação de países com interesses econômicos comuns, transformando-se em uma força política no contexto global. O grupo contava com quase metade da população mundial e cerca de 40% do Produto Interno Bruto (PIB) de todo o planeta, o que o colocava como um ator impossível de ser ignorado por

qualquer outra potência. Uma das principais razões para sua permanente união, porém, está em um elemento quase inexistente para outros grupos políticos globais, como o G7 ou a União Europeia: a relativa estabilidade política.

Dos cinco países que compunham o grupo em 2019, três deles -- China, Rússia e África do Sul -- passaram a década inicial de existência do Brics com os mesmos grupos políticos no poder, seja com processos democráticos legítimos -- caso sul-africano -- ou justamente pela falta deles -- caso chinês e russo. Na Índia, houve alternância de poder em somente uma ocasião entre 2009 e 2019 -- em 2014, com a vitória da oposição liderada por Narendra Modi. Essa estabilidade permitiu que não houvesse espaço para que o propósito do grupo fosse contestado por seus membros. No Brasil, foi justamente a eleição de um presidente ideologicamente diferente do que qualquer outro chefe de Estado brasileiro até então que influenciou as primeiras contestações à aliança.

Com a chegada de Jair Bolsonaro no poder, o alinhamento do Brasil ao Brics foi desafiado pela primeira vez, uma vez que o novo presidente desejava aproximar o país novamente das potências ocidentais, principalmente do então presidente dos EUA, Donald Trump, que fez da China, membro mais influente do Brics, seu principal oponente durante quatro anos. No ponto de vista da política externa de Bolsonaro, o grupo representante do “Sul Global” poderia, na verdade, ser um obstáculo na busca do redirecionamento da política externa.

Durante a primeira metade de seu governo, houve dúvidas sobre o comprometimento do presidente brasileiro com o Brics, à medida que ele passou também a acumular controvérsias com os membros do grupo. Nos dois anos finais de sua Presidência, entretanto, o Brics voltou a ter maior relevância na política externa brasileira, conforme Bolsonaro se adaptava a um cenário internacional e a um Ocidente mais adverso à sua imagem e

estilo de governo e cedia a pressões por entregas de resultados mais pragmáticos e menos ideológicos.

“Trabalhar ativamente pelo fortalecimento do grupo”

Em várias frentes da nova política externa brasileira sob o governo Bolsonaro, não foi necessário esperar muito para conhecer a abordagem e visão do presidente brasileiro. Em relação aos EUA e aos países do Mercosul, por exemplo, foram questões de dias para saber o que o mandatário pretendia -- ou gostaria de evitar -- no relacionamento com os parceiros, seja através de uma visita de Estado ou de uma reunião bilateral.

O caso do Brics, por outro lado, foi bastante diferente. Durante quase todo o primeiro semestre, poucas evidências foram fornecidas sobre como Bolsonaro pretendia abordar a relação com o grupo que completava dez anos de história em 2019. Deixando o mistério ainda mais alarmante, o Brasil ocupava a presidência rotativa do bloco naquele ano, o que significava que autoridades e diplomatas brasileiros já vinham conduzindo encontros entre os membros mesmo sem possuir posicionamentos públicos do presidente sobre as relações do país com o grupo.

No período entre sua posse e a penúltima semana de junho do primeiro ano do mandato, de acordo com sua agenda oficial, Bolsonaro realizou apenas uma reunião com um aliado do Brics -- um encontro bilateral com o presidente da África do Sul, Cyril Ramaphosa, em janeiro, às margens do Fórum Econômico Mundial, em Davos, na Suíça. Nenhum comunicado ou declaração foi divulgado pelo governo para detalhar a conversa entre os dois líderes.

Tudo aquilo que veículos de imprensa, analistas e os próprios membros do Brics sabiam sobre a visão de Bolsonaro em relação ao grupo eram declarações durante a campanha presidencial referentes ao maior e

mais rico país do grupo -- que eram no mínimo controversas. Em 2018, por exemplo, o então candidato ao Palácio do Planalto, ao comentar sobre o fato de a China ser o maior parceiro comercial do país, disse que a potência asiática “não compra no Brasil, está comprando o Brasil”¹⁷⁴. O motivo para o distanciamento entre Bolsonaro e China era óbvio, uma vez que o deputado federal, um político conservador e de direita, via-se do lado oposto de Pequim, liderada por um partido comunista.

Após a vitória de Bolsonaro na eleição de outubro, o jornal estatal chinês China Daily, em editorial, alertou o futuro presidente sobre as consequências de uma abordagem agressiva frente à China, afirmando que “o custo econômico pode ser duro para a economia brasileira, que acaba de sair de sua pior recessão na história (...) Não há razão para que o ‘Trump Tropical’ atrapalhe as relações com a China”¹⁷⁵. Crescia-se a especulação de que o novo governo do Brasil optaria por se afastar do Brics em prol de alianças mais próximas com países ocidentais, em particular com o governo dos EUA, sob comando de Donald Trump.

Foi diante desse contexto que os líderes do Brics se encontraram frente a frente pela primeira vez desde a chegada de Bolsonaro ao poder em 28 de junho, em uma reunião informal às margens da cúpula do G20, na cidade japonesa de Osaka. Todas as atenções estavam voltadas para o que o novo presidente brasileiro teria a dizer ao grupo, apenas alguns meses antes dos cinco voltarem a se encontrar para uma cúpula em Brasília, em novembro. As declarações do mandatário brasileiro animaram o bloco.

Em discurso, Bolsonaro afirmou que era “uma grande satisfação estar aqui nesse grupo que tem no diálogo e na cooperação pragmática sua

¹⁷⁴ Ricardo Senra. Um ano após reclamar que China ‘compraria o Brasil’, Bolsonaro quer vender estatais e commodities em visita a Xi Jinping. **BBC**, Pequim, 23 out. 2019.

¹⁷⁵ Em editorial, China faz alerta a Bolsonaro sobre riscos de agir como Trump. **G1**, Brasília, 1 nov. 2018.

grande vocação”¹⁷⁶. Referindo-se aos trabalhos da presidência brasileira no bloco, o presidente indicou ainda que “nossa governo pretende trabalhar ativamente pelo fortalecimento deste grupo”. Por fim, ele também demonstrou abertura para uma das mais importantes prioridades dos membros -- a reforma das organizações internacionais --, ao apontar que “em meu governo, o Brasil reafirmou seu apoio ao sistema multilateral de comércio, por ter certeza de que o dinamismo da economia mundial depende dele. Estamos plenamente dispostos a seguir colaborando para a reforma da Organização Mundial do Comércio (OMC)”.

Outro sinal positivo esteve no comunicado conjunto que os líderes divulgaram após a reunião, com a assinatura de Bolsonaro, dizendo que os países trabalhariam juntos pela “expansão equilibrada do comércio entre os membros do Brics” e atuariam em prol da reforma da OMC a fim de “melhor enfrentar os desafios atuais e futuros no comércio internacional”¹⁷⁷. Os membros ainda congratularam o governo brasileiro pela escolha do tema “Crescimento Econômico para um Futuro Inovador” para sua presidência do bloco.

A nível bilateral, Bolsonaro ainda aproveitou os bastidores da cúpula do G20 para programar reuniões separadas com o primeiro-ministro da Índia, Narendra Modi, e com o presidente da China, Xi Jinping. O encontro com o líder chinês acabou por ser cancelado de última hora após atraso na agenda de Xi, mas não impediu o presidente brasileiro de fazer um anúncio surpresa no mesmo dia ao declarar sua intenção de visitar Pequim em outubro daquele ano. Em clara referência aos seus comentários do ano

¹⁷⁶ Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, durante abertura da Reunião Informal dos Líderes do BRICS. **Biblioteca da Presidência da Repúblíca**, Osaka, 28 jun. 2019.

¹⁷⁷ Bolsonaro diz que se empenhará por maior cooperação entre o Brics. **Agência Brasil**, Brasília, 28 jun. 2019.

anterior, Bolsonaro disse a jornalistas que “vamos desfazer qualquer mal-entendido que, por ventura, possa ter tido”, acrescentando que “há interesse nosso e queremos aprofundar o nosso relacionamento”¹⁷⁸.

Entre o último trimestre de 2019 e os primeiros três meses do ano seguinte, Bolsonaro viveria a melhor fase de seu relacionamento com os aliados do Brics, o que se refletiu em visitas de Estado a Pequim e Nova Déli e a realização de uma cúpula considerada um sucesso pelos membros.

“Estava ansioso para esta visita”

Não é possível afirmar com plena exatidão o motivo pelo qual a expectativa inicial de uma abordagem menos entusiasmada ante o Brics por parte do governo Bolsonaro não se concretizou. Afinal, foi mostrado anteriormente que, nesse exato momento do mandato, o presidente brasileiro estava se dedicando justamente em aprofundar relações ao redor do mundo que tivessem um forte componente ideológico, como a aproximação com os EUA, de Trump, a Argentina, de Macri, e Israel. Também se sabia que muitos dos membros do governo mais próximos de Bolsonaro, como o chanceler Ernesto Araújo, tinham uma visão “anti-globalista” para a política externa, considerando a China como uma das principais ameaças no cenário internacional. Entretanto, pode-se chegar a duas possibilidades sobre os interesses que o presidente brasileiro encontrou no bloco.

Em um primeiro momento, vale destacar a importância comercial que alguns dos países do Brics possuem para o Brasil. A China, por exemplo, é o maior parceiro comercial do país desde 2009, segundo o Itamaraty, com as trocas entre as duas nações totalizando mais de US\$100 bilhões em

¹⁷⁸ Nathalia Passarinho. Bolsonaro cancela reunião com Xi Jinping após atraso na agenda do chinês, mas irá a Pequim em outubro. **BBC**, Osaka, 29 jun. 2019.

2018¹⁷⁹, ano anterior ao início do mandato de Bolsonaro, com destaque para a exportação brasileira de produtos agropecuários, como a soja, o açúcar e as carnes bovina e de frango. Nesse ponto, é relevante lembrar que grande parte do setor do agronegócio do Brasil compôs a base eleitoral do presidente em sua vitória rumo ao Planalto. Em outro caso, a Rússia é um exportador fundamental de fertilizantes para o Brasil, um elemento essencial para o desenvolvimento da produção agrícola no país.

Segundo o diplomata B, houve um choque de realidade por parte do governo já no primeiro ano de mandato quando se considera as relações com países de fora do eixo ocidental: “O que eu achava é que as balizas da realidade iam se impor à lógica mais ideológica do governo. A baliza da realidade da relação entre o Brasil e a China é que é uma relação que permeia inúmeros espaços de uma maneira geral. Tudo é muito vibrante e muito intenso. Supor que, porque os norte-americanos não gostavam da China, o Brasil ia deixar de ter um relacionamento muito próximo com a China é querer brigar com a realidade”.

Por outro lado, um outro motivo para a demonstração do desejo do governo brasileiro em aprofundar as relações com o Brics era justamente também o aspecto ideológico. Apesar do principal representante do grupo ser liderado por um país que se autodeclara comunista, esse não é o caso dos outros membros. No caso de Índia e Rússia, por exemplo, seus líderes -- Modi e o presidente Vladimir Putin, respectivamente -- estavam tão próximos de Bolsonaro ideologicamente quanto outros aliados do brasileiro, como Trump, com todos possuindo uma retórica de cunho nacionalista, populista e conservador. Logo, aproximar-se desses dois países, do ponto de vista da nova política externa brasileira não representava um

¹⁷⁹ Exportações em 2018 alcançam o maior volume dos últimos 5 anos. **Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços**, Brasília, 02 jan. 2019.

afastamento dos objetivos cobiçados pela Ala mais conservadora do governo, mas uma reafirmação.

Em outubro de 2019, Bolsonaro cumpriu a promessa feita meses antes na cúpula do G20 de visitar Pequim, em sua primeira viagem a um membro do Brics. À medida que os observadores da visita ainda buscavam compreender a abordagem do governo brasileiro ante ao principal parceiro comercial do país, o presidente foi questionado sobre seus comentários anteriores sobre a nação asiática logo na chegada. Frente a jornalistas, ele disse que “estava ansioso para esta visita”, apontando que lhe interessava “fortalecer este comércio”¹⁸⁰. O mandatário ainda classificou o aliado como “um país capitalista”.

Durante a viagem, Bolsonaro teve reuniões com o presidente chinês, Xi Jinping, e com primeiro-ministro Li Keqiang, além de comparecer a um seminário empresarial com investidores brasileiros e chineses. Em comunicado conjunto após os encontros, os dois países “expressaram determinação de ampliar ainda mais a corrente comercial e comprometeram-se a estimular a diversificação dos produtos intercambiados”¹⁸¹, assinando onze atos de cooperação em diferentes áreas. O documento ainda detalhou discussões que os líderes tiveram em temas como ciência e tecnologia, energia, agricultura e reforma das organizações multilaterais. Também segundo o comunicado, “as partes concordaram em promover os fluxos recíprocos de investimento a fim de buscar novas complementaridades e oportunidades econômicas”.

No mês seguinte, quando os líderes do Brics estavam programados para visitarem Brasília a fim de participar da cúpula anual do grupo,

¹⁸⁰ Andreia Verdélio. Bolsonaro se encontra com presidente chinês para assinatura de acordos. **Agência Brasil**, Brasília, 25 out. 2019.

¹⁸¹ Declaração Conjunta entre a República Federativa do Brasil e a República Popular da China. **Ministério das Relações Exteriores**, Pequim, 25 out. 2019.

Bolsonaro recebeu o presidente chinês para uma visita de Estado um dia antes do encontro do bloco. A intenção era aprofundar ainda mais o bom relacionamento criado na viagem a Pequim e agradecer a recepção que o mandatário brasileiro teve em sua visita. Na ocasião, o brasileiro afirmou que estava “feliz com a oportunidade de mais esse encontro, para tratarmos de uma extensa agenda bilateral”¹⁸² e que “todos nós, brasileiros e chineses, temos o que ganhar com momentos como esse”, enquanto Xi indicou que “a amizade e cooperação sino-brasileira têm um futuro promissor e proeminente”¹⁸³. Ambos os países assinaram mais nove compromissos conjuntos.

A 11ª Cúpula de Líderes do Brics, realizada em 14 de novembro, reuniu pela segunda vez as autoridades máximas dos cinco membros desde a posse de Bolsonaro e concluiu a presidência brasileira no bloco, que contou com mais de uma centena de reuniões entre funcionários dos países do grupo. Em discurso na sessão plenária do evento, Bolsonaro reafirmou seu compromisso com o bloco, dizendo aos colegas que “hoje a relevância econômica do Brics é ainda mais inquestionável e seguirá crescendo nas próximas décadas” e que “o Brasil se orgulha de ter conduzido uma presidência que valorizou a cooperação intra-Brics”¹⁸⁴.

No comunicado conjunto, chamado de Declaração de Brasília, os membros confirmaram a ambição de “fortalecer a cooperação do Brics para o benefício e o bem-estar de nossos povos e aprofundar os laços tradicionais

¹⁸² Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, durante reunião com o Presidente da República Popular da China, Xi Jinping. **Biblioteca da Presidência da República**, Brasília, 13 nov. 2019.

¹⁸³ Guilherme Mazui, Luiz Felipe Barbiéri e Mateus Rodrigues. 'China cada vez mais faz parte do futuro do Brasil', diz Bolsonaro. **G1**, Brasília, 13 nov. 2019.

¹⁸⁴ Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, durante abertura da Sessão Plenária da XI Cúpula de Líderes do BRICS. **Biblioteca da Presidência da República**, Brasília, 14 nov. 2019.

de amizade entre nossos países”¹⁸⁵, julgando-se “satisfeitos” com as discussões realizadas ao longo do ano. Entre os temas mais presentes no documento, estava o objetivo de reformar as organizações multilaterais, um interesse comum de todos os membros. De acordo com eles, essas instituições precisavam ser “mais inclusivas, democráticas e representativas, inclusive por meio de maior participação dos mercados emergentes e de países em desenvolvimento nas tomadas de decisão internacionais”, um princípio que dialogava diretamente com a própria fundação do bloco e com a formação da política externa brasileira.

Além da cúpula e do encontro com Xi, Bolsonaro também realizou reuniões bilaterais com os outros três membros do grupo, confirmado a Modi sua intenção de visitar a Índia em janeiro do ano seguinte. No primeiro encontro entre Putin e o presidente brasileiro -- o que seria a primeira de cinco conversas entre eles ao longo de quatro anos --, “as duas partes discutiram a remoção de entraves ao comércio de produtos do setor agropecuário e a diversificação da pauta comercial”¹⁸⁶, segundo nota do governo brasileiro. Já no encontro com Ramaphosa, o segundo e último entre os dois, houve discussão sobre “o estreitamento dos laços no campo jurídico, com a negociação de novos acordos”, apontou o Planalto.

A Cúpula do Brics de 2019 foi a principal marca do período mais frutífero das relações entre Brasil e o grupo durante o governo de Bolsonaro. Nos meses seguintes, a deterioração no relacionamento com Pequim, as controvérsias acumuladas ao longo da pandemia da Covid-19 e o início da marginalização de Bolsonaro no cenário internacional transformaram o caráter estratégico da aproximação do presidente brasileiro com o bloco em

¹⁸⁵ XI Cúpula do BRICS – Declaração de Brasília. **Ministério das Relações Exteriores**, Brasília, 14 nov. 2019.

¹⁸⁶ Pedro Rafael Vilela. Bolsonaro recebe Putin no Palácio do Planalto. **Agência Brasil**, Brasília, 14 nov. 2019.

uma tentativa desesperada de recuperar relevância na cena global e acenar para a parte de seu eleitorado mais preocupada com o aspecto ideológico da política externa.

“Tal atitude anti-China não condiz com seu estatuto”

O segundo ano do governo Bolsonaro começou com o presidente brasileiro realizando uma importante visita de Estado à Índia. Para além das interações diplomáticas internas ao Brics, o relacionamento entre Brasil e Índia não possuía uma tradição histórica ampla nem uma relação comercial profunda. No ano anterior, as trocas de bens entre os dois países acumularam apenas US\$7 bilhões¹⁸⁷, marca bem inferior aos US\$100 bilhões registrados no comércio entre Brasil e China, por exemplo.

A falta de laços mais profundos entre os dois países era justamente um dos fatores pelos quais a visita de Bolsonaro ao aliado fazia tanto sentido, uma vez que havia potencial para que as trocas fossem ainda maiores, visto o tamanho dos mercados consumidores de ambos -- tendo a Índia uma população acima de 1 bilhão de pessoas -- e o interesse em seus respectivos produtos. Entretanto, havia um interesse implícito na viagem do presidente brasileiro que extrapolava o caráter econômico da relação. Assim como apontado anteriormente, o premiê indiano, Narendra Modi, compartilhava muitas das características presentes em Bolsonaro, em particular a retórica nacionalista e religiosa. A aproximação com a Índia poderia fornecer ao governo tanto ganhos pragmáticos e comerciais quanto acenos de caráter ideológico à parte mais fiel de sua base eleitoral.

Bolsonaro chegou a Nova Déli na última semana de janeiro sob um convite especial e exclusivo do primeiro-ministro indiano para

¹⁸⁷ Assis Moreira e Marcelo Ninio. Brasil e Índia se comprometem a dobrar comércio bilateral até 2022, chegando a US\$15 bilhões. **O Globo**, Nova Déli, 25 jan. 2020.

participar das comemorações do Dia da República, um importante feriado que celebra a implementação da Constituição do país, estabelecida em 1950. Todos os anos, o líder indiano convida um chefe de Estado para a ocasião, sendo a escolha pelo presidente brasileiro um sinal das pretensões da nação asiática em se aproximar do aliado sul-americano.

Durante a viagem, Bolsonaro e Modi assinaram quinze acordos para aprofundar a cooperação bilateral, incluindo em áreas como investimentos, segurança, energia, minerais, saúde, agricultura, entre outras. Os dois também se comprometeram a mais do que dobrar as trocas comerciais entre os países, para US\$15 bilhões, até 2022. De acordo com Bolsonaro, após encontro com o premiê indiano, a viagem estava ajudando a “potencializar o nosso relacionamento”, acrescentando que “pelo potencial das nossas nações, vamos avançar e muito”¹⁸⁸. Modi, por sua vez, disse que o Brasil era “um parceiro valioso na transformação econômica da Índia e uma fonte confiável para nossas necessidades nos campos de alimentos e energia”¹⁸⁹.

Em comunicado conjunto, os dois líderes concordaram em “trabalhar conjuntamente para fortalecer a cooperação no âmbito do Brics”, além de “dinamizar e fortalecer o estreito e duradouro relacionamento estratégico”¹⁹⁰. Em um leve aceno ao lado ideológico do relacionamento, o documento ainda listou que “as relações entre o Brasil e a Índia se baseiam em valores comuns”. Por fim, houve a constatação de que “as discussões ocorreram em atmosfera calorosa e de confiança, com o

¹⁸⁸ Em visita à Índia, Bolsonaro fecha 15 acordos para alavancar cooperação bilateral. **Palácio do Planalto**, Nova Déli, 25 jan. 2020.

¹⁸⁹ Em visita à Índia, Bolsonaro fecha 15 acordos para alavancar cooperação bilateral. **Palácio do Planalto**, Nova Déli, 25 jan. 2020.

¹⁹⁰ Comunicado Conjunto Brasil-Índia por ocasião da Visita de Estado do Presidente da República Federativa do Brasil à Índia. **Ministério das Relações Exteriores**, Nova Déli, 25 jan. 2020.

objetivo de fortalecer ainda mais as relações amistosas e a cooperação multifacetada entre os dois países”.

O relacionamento do Brasil com a Índia vivia sua melhor fase no início do ano, mas esse ponto positivo na política externa do governo logo seria ofuscado pelo surgimento de tensões diplomáticas entre o Estado brasileiro e seu principal parceiro comercial. Em março, a pandemia da Covid-19, que já era uma realidade para a China -- primeira nação a registrar o surto da doença -- desde pelo menos o fim do ano anterior, difundiu-se por todo o Ocidente, atingindo mais gravemente Brasil e EUA, que passaram a liderar os rankings de contaminações e mortes pelo novo coronavírus. No cenário doméstico, Bolsonaro, que se opunha a medidas de isolamento e ao fechamento temporário de negócios, enfrentava governos estaduais em sua busca para manter estabelecimentos abertos e preservar a economia do impacto da doença.

No mesmo mês, à medida que a pandemia começava a provocar seus efeitos mais graves ao redor do mundo, um dos filhos do presidente brasileiro, o deputado federal Eduardo Bolsonaro, foi às redes sociais para responsabilizar a potência asiática pela difusão do coronavírus. Segundo ele, a “ditadura” chinesa teria escondido o “grave” surgimento da doença da mesma forma que o regime soviético, nos anos 80, ocultou informações sobre o desastre nuclear em Chernobyl, com o fim de evitar desgastes. Para Eduardo, “a culpa (da Covid-19) é da China e liberdade seria a solução”¹⁹¹. A declaração, já ruim para a relação entre Brasil e China, teria repercussão mais grave pelo fato de que o deputado era uma figura influente na política externa do governo, tendo acompanhado seu pai em viagens internacionais ao longo do mandato, sendo presidente da Comissão de Relações Exteriores

¹⁹¹ Eduardo Bolsonaro culpa China por coronavírus e gera crise diplomática. **G1**, Brasília, 19 mar. 2020.

e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (2019-2021) e tendo até sido considerado no ano anterior para servir o país como embaixador em Washington. Ele também era forte apoiador de Trump, crítico árduo de Pequim.

A resposta chinesa foi direta e rápida. No mesmo dia, o embaixador do país em Brasília, Yang Wanming, respondeu ao filho do presidente também através das redes sociais, afirmando que “a parte chinesa repudia veementemente as suas palavras, e exige que as retire imediatamente e peça uma desculpa ao povo chinês” e que “tal atitude flagrante anti-China não condiz com o seu estatuto como deputado federal”¹⁹². Escalando o impasse, Yang ainda compartilhou um post que afirmava que a família do presidente seria “o grande veneno deste país”, apagando mais tarde.

Em outra publicação, a Embaixada da China relacionou o incidente com a proximidade de Eduardo ao governo norte-americano, apontando que “as suas palavras são extremamente irresponsáveis e nos soam familiares. Não deixam de ser uma imitação dos seus queridos amigos. Ao voltar de Miami, contraiu, infelizmente, vírus mental”¹⁹³.

O presidente brasileiro não se manifestou sobre o caso e a resposta oficial do governo coube ao chanceler Ernesto Araújo, que apontou em publicação online que as falas de Eduardo “não refletem a posição do governo”¹⁹⁴. Ele afirmou que o Brasil deseja ter “as melhores relações com o governo e o povo chinês, promover negócios e cooperação em benefício recíproco, sem jamais deixar de lado o respeito mútuo”. Araújo, entretanto,

¹⁹² Eduardo Bolsonaro culpa China por coronavírus e gera crise diplomática. **G1**, Brasília, 19 mar. 2020.

¹⁹³ Eduardo Bolsonaro culpa China por coronavírus e gera crise diplomática. **G1**, Brasília, 19 mar. 2020.

¹⁹⁴ Eduardo Bolsonaro culpa China por coronavírus e gera crise diplomática. **G1**, Brasília, 19 mar. 2020.

também disparou contra o embaixador chinês pela postagem apagada, argumentando que “é inaceitável que o embaixador da China endosse ou compartilhe postagem ofensiva ao chefe de Estado do Brasil e aos seus eleitores”.

Apenas uma semana depois do episódio, Bolsonaro e Xi Jinping falaram por telefone, na primeira conversa desde a visita do líder chinês em outubro e sob um novo panorama para o relacionamento dos dois países. Depois da ligação, o presidente brasileiro comentou, em publicação nas redes sociais, que os dois líderes discutiram “nossos laços de amizade, troca de informações e ações sobre a Covid-19 e ampliação de nossos laços comerciais”¹⁹⁵. O embaixador chinês, por sua vez, afirmou que a conversa ocorreu em “ambiente muito cordial e amistoso” e que ambos “chegaram a alcançar importantes consensos”¹⁹⁶.

Essa foi a última vez que Bolsonaro e Xi tiveram um diálogo bilateral e, ainda naquele ano, o próprio mandatário brasileiro, frustrado com os números negativos no enfrentamento da Covid-19, adotaria uma linguagem semelhante à do filho, confirmado os receios que Pequim tinha nas semanas que sucederam a vitória eleitoral de Bolsonaro em 2018.

No mês seguinte, o governo brasileiro também viveu um leve tensionamento na relação com a Índia. Bolsonaro era um forte defensor do tratamento precoce para a Covid-19, apoiando o uso de medicamentos sem eficácia comprovada para a doença, como a hidroxicloroquina. O presidente desejava elevar a produção da substância no país, mas para isso precisava importar insumos médicos, cuja exportação havia sido restringida pelo governo indiano, mesmo após encomenda do Brasil. Em busca de

¹⁹⁵ Andreia Verdélio. Bolsonaro e Xi Jinping trocam informações sobre a covid-19. **Agência Brasil**, Brasília, 24 mar. 2020.

¹⁹⁶ Andreia Verdélio. Bolsonaro e Xi Jinping trocam informações sobre a covid-19. **Agência Brasil**, Brasília, 24 mar. 2020.

resolver a questão, Bolsonaro e Modi conversaram por telefone em abril, com o presidente brasileiro relatando pelas redes sociais que solicitou “apoio na continuidade do fornecimento de insumos farmacêuticos para a produção da hidroxicloroquina”¹⁹⁷. O premiê se conteve em dizer que a conversa foi sobre como os dois países podem “unir forças contra a pandemia da Covid-19”¹⁹⁸.

Bolsonaro também realizou uma ligação com Putin em junho, em que ambos concordaram em “aprofundar ainda mais a cooperação entre nossos países, inclusive no combate à Covid-19”¹⁹⁹, segundo o presidente. A caminho da próxima Cúpula de Líderes do Brics, o presidente brasileiro acumulava as sequelas de uma crise diplomática com seu o mais poderoso membro do grupo. Não demoraria para que as relações com outros membros do se tornassem mais uma dor de cabeça do que uma vantagem para o governo.

“Não acredito que transmita segurança para a população”

Devido às restrições sanitárias e de viagem implementadas para o enfrentamento da Covid-19, a 12^a Cúpula de Líderes do Brics, que de outra forma seria sediada pela Rússia, que ocupava a presidência rotativa do grupo, ocorreu por videoconferência, em novembro. Apesar das dificuldades de manutenção do contato geradas pela pandemia, os membros do bloco obtiveram sucesso em transferir as interações para o mundo digital,

¹⁹⁷ Daniel Carvalho. Bolsonaro pede que Índia mantenha fornecimento de insumos para cloroquina. **Folhapress**, Brasília, 4 abr. 2020.

¹⁹⁸ Daniel Carvalho. Bolsonaro pede que Índia mantenha fornecimento de insumos para cloroquina. **Folhapress**, Brasília, 4 abr. 2020.

199

Bolsonaro conversa com presidente da Rússia, Vladimir Putin. **Palácio do Planalto**, Brasília, 15 jun. 2020.

com a realização de mais de cem reuniões, assim como no ano anterior, o que envolvia encontros entre ministros de áreas específicas, diplomatas, empresários e entidades da sociedade civil.

Em seu discurso na sessão plenária da cúpula, Bolsonaro manteve os pontos explorados da fala do encontro anterior, defendendo a expansão das trocas comerciais entre os membros e a reforma de organismos multilaterais, duas pautas que uniam o bloco. Segundo ele, “há espaço para ampliarmos medidas de promoção comercial entre nossos mercados”, constatando que o crescimento econômico do Brics como um todo viria com a “cooperação focada em benefícios mútuos e no respeito às soberanias nacionais”²⁰⁰.

O presidente apontou que o principal exemplo da necessidade de reforma do sistema multilateral global seria o Conselho de Segurança da ONU, em que China e Rússia já eram membros permanentes, afirmando que era preciso que “o Brics se coordene para apoiar as legítimas aspirações de Brasil, Índia e África do Sul, a assentos permanentes” no conselho. Tanto a pauta comercial quanto à busca por um assento no Conselho se tratavam de posições comuns na tradição diplomática brasileira e também faziam sentido para o governo Bolsonaro.

No comunicado conjunto dos membros, chamado de Declaração de Moscou, os líderes do grupo saudaram “a dinâmica e a continuidade de suas atividades” em meio à pandemia do coronavírus, que visariam “produzir resultados concretos para o benefício dos cidadãos”²⁰¹. O grupo também determinou que seguiria trabalhando para “fortalecer e reformar a

²⁰⁰ Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, na Cerimônia de Cúpula de Líderes do BRICS (videoconferência). **Ministério das Relações Exteriores**, Brasília, 17 nov. 2020.

²⁰¹ Declaração de Moscou da XII Cúpula do BRICS. **Ministério das Relações Exteriores**, Brasília, 17 nov. 2020.

governança internacional com vistas a torná-la mais inclusiva, representativa, democrática, com significativa e maior participação de países em desenvolvimento nas tomadas de decisão”, o que incluía principalmente “reformas dos principais órgãos das Nações Unidas”.

No tema do comércio, os membros reconheceram “o papel crucial do comércio internacional na recuperação econômica” diante dos inúmeros impactos da pandemia. Para isso, eles se comprometeram a “um sistema comercial multilateral transparente, aberto, inclusivo, não-discriminatório e baseado em regras”. Por fim, o grupo apontou a necessidade de uma “maior cooperação intra-Brics, inclusive em fóruns multilaterais pertinentes”. Por conta da distância entre os líderes, a cúpula não permitiu a realização de encontros bilaterais, como havia ocorrido em Brasília, no ano anterior.

Na passagem para 2021, como relatado anteriormente, Bolsonaro perdeu seu principal aliado internacional com a saída de Donald Trump da Presidência dos EUA, após derrota para o rival Joe Biden no pleito de novembro. O presidente brasileiro também já havia testemunhado a perda do colega argentino Mauricio Macri e sofria os efeitos da deterioração das relações diplomáticas com os membros da União Europeia, uma vez que os resultados de seu governo na área ambiental e no combate à Covid-19 repercutiam de forma bastante negativa dentro do bloco europeu.

Em meio a esse cenário, que ainda contava com um relacionamento amargo ante a China, o governo brasileiro tinha o Brics como principal forma de manter a relevância do país no cenário internacional, uma vez que, no Ocidente, os canais diplomáticos se fechavam rapidamente para o presidente brasileiro. Internamente, o governo precisava melhorar sua imagem na questão do combate à Covid-19, que havia se deteriorado diante dos números negativos em relação a contaminações e mortes que o país vinha acumulando desde o ano anterior. Sem Trump na Casa Branca,

Bolsonaro estava prestes a se tornar o principal alvo de críticas nas atuações de governos contra a pandemia do coronavírus.

No ano anterior, o governo Bolsonaro havia acumulado alguns avanços e controvérsias no tema que se tornaria central no terceiro ano do mandato: a vacinação contra a Covid-19. Em julho de 2020, por exemplo, o Ministério da Saúde havia fechado um acordo para a aquisição futura de 100 milhões de doses do imunizante do laboratório anglo-sueco AstraZeneca, que vinha sendo desenvolvido em conjunto com a universidade britânica Oxford. Por outro lado, a imunização no país foi motivo para uma deterioração adicional da relação do presidente brasileiro com a China.

Em setembro de 2020, o governo do Estado de São Paulo, liderado pelo governador João Dória -- cuja relação com Bolsonaro vinha sofrendo desgastes por conta de suas discordâncias no enfrentamento da Covid-19 --, assinou um contrato para a compra de 46 milhões de doses da vacina do laboratório chinês Sinovac, a CoronaVac²⁰². No mês seguinte, Dória e outros governadores tentaram convencer o governo federal a entrar no acordo e distribuir o imunizante chinês através do Sistema Único de Saúde (SUS). Em 20 de outubro, os governadores obtiveram sucesso, com o ministério anunciando que compraria a mesma quantidade de imunizantes anunciados anteriormente pelo governador paulista, sem esclarecer se tratava da mesma aquisição²⁰³.

Após o anúncio, no entanto, Bolsonaro passou a sofrer pressão da ala mais ideológica de seu eleitorado através das redes sociais para desfazer o

²⁰² Governo de SP assina contrato com Sinovac para o fornecimento de 46 milhões de doses da Coronavac. **Portal do Butantan**, São Paulo, 30 set. 2020.

²⁰³ Ministério da Saúde assina protocolo de intenções para possível aquisição de 46 milhões de doses contra a Covid-19 com Instituto Butantan. **Ministério da Saúde**, Brasília, 20 out. 2020.

acordo, com críticas tanto a Dória quanto ao regime chinês, e com direito a conspirações sobre a eficácia da vacina chinesa. Apenas um dia depois da divulgação da compra das vacinas da Sinovac, o presidente brasileiro foi às redes sociais para declarar que seu governo não as compraria mais. Em sua justificativa, ele afirmou que o produto chinês não havia sido aprovado pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) -- mesmo que as vacinas da Astrazeneca obtidas pelo governo também não tivessem sido -- e afirmou que “o povo brasileiro NÃO SERÁ COBAIA DE NINGUÉM”²⁰⁴. No mesmo dia, em entrevista a uma rádio, Bolsonaro disse não acreditar que o imunizante da Sinovac “transmita segurança suficiente para a população pela sua origem”²⁰⁵, em ataque ao maior parceiro comercial do Brasil.

Em janeiro, as pressões sobre o governo vieram de outro lado, já que desde o mês anterior a vacinação contra a Covid-19 havia iniciado em várias partes do planeta. O presidente cedeu às reivindicações e, na primeira semana do ano, o Ministério da Saúde anunciou a compra de 100 milhões de doses da CoronaVac²⁰⁶, que estavam sendo produzidas pelo Instituto Butantan, em São Paulo. Em 17 de janeiro, as vacinas da Sinovac e da Astrazeneca foram autorizadas pela Anvisa para uso emergencial, permitindo o início da imunização no país. No entanto, o primeiro lote dos imunizantes do laboratório anglo-sueco, cerca de 2 milhões de doses, ainda não haviam chegado ao Brasil, gerando um impasse com a Índia, local de produção das vacinas adquiridas pelo governo brasileiro e por outros países em desenvolvimento.

²⁰⁴ "Povo brasileiro não será cobaia", diz Bolsonaro sobre CoronaVac. **UOL**, São Paulo, 21 out. 2020.

²⁰⁵ Ricardo Della Coletta. 'Não acredito que vacina chinesa transmita segurança pela sua origem', diz Bolsonaro. **Folha de S.Paulo**, Brasília, 22 out. 2020.

²⁰⁶ Governo assina contrato que permite a aquisição de mais 100 milhões de doses de vacina contra a Covid-19. **Serviços e Informações do Brasil**, Brasília, 7 jan. 2021.

A Índia havia começado o processo de vacinação de sua população na mesma semana e o governo do país vinha dificultando a saída de imunizantes produzidos ali para permitir a imunização dos indianos, com as autoridades negando frequentemente que haviam proibido a exportação das vacinas, citando problemas de infraestrutura para o adiamento das entregas e impedindo que o governo brasileiro buscassem o lote por conta própria. Em 18 de janeiro, diante do impasse, Bolsonaro se reuniu com o embaixador indiano no Brasil, Suresh K. Reddy. O governo e o Itamaraty não forneceram detalhes sobre a conversa, mas, apenas três dias depois, a Índia confirmou o envio dos imunizantes da AstraZeneca para o país. O episódio, porém, deixou um desconforto na relação entre os dois membros do Brics.

No início de abril, foi a vez da Rússia estar atrelada às dificuldades do governo brasileiro em acelerar a vacinação no país. Bolsonaro e Putin realizaram um telefonema para discutir assuntos relacionados à pandemia. Segundo o presidente brasileiro, um dos temas conversados foi a “possibilidade de recebermos a vacina Sputnik desse país”²⁰⁷. Em agosto do ano anterior, a Rússia havia se tornado o primeiro país a anunciar a conclusão das fases de testes de sua vacina²⁰⁸, Sputnik V, mas membros da comunidade científica internacional, em meio à falta de transparência do governo russo sobre o desenvolvimento do imunizante, levantavam dúvidas sobre a segurança e eficácia do produto.

Para Bolsonaro, diferentemente de seu posicionamento sobre a CoronaVac, os questionamentos sobre a vacina russa não importavam. Nas redes sociais, após a ligação com Putin, o presidente afirmou que

²⁰⁷ Pedro Rafael Vilela. Bolsonaro conversa com Putin sobre importação da vacina Sputnik V. **Agência Brasil**, Brasília, 6 abr. 2021.

²⁰⁸ Rússia registra a primeira vacina contra Covid-19 do mundo, anuncia Putin. **CNN**, São Paulo, 11 ago. 2020.

“logicamente dependemos ainda de resolver alguns entraves aqui no Brasil”, mas apontou que as negociações entre os governos brasileiro e russo para a aquisição dos imunizantes haviam avançado. Semanas após o diálogo, em uma derrota para Bolsonaro, a Anvisa rejeitou a importação da Sputnik V, afirmando que a “avaliação de dados disponíveis até o momento aponta falhas no desenvolvimento e na produção do imunizante”²⁰⁹. Em junho, a agência liberaria a importação excepcional de 900 mil doses para uso sob “condições controladas”, o que não evitou o desconforto provocado entre os dois países com a decisão anterior.

Com as relações do Brasil com o Brics mostrando sinais de desgaste, Bolsonaro reforçou essa percepção ao repetir as críticas do filho Eduardo um ano antes e insinuar que a China seria responsável pelo surgimento da Covid-19 em maio. Durante discurso no Palácio do Planalto, o presidente questionou sobre a pandemia: “Será que estamos enfrentando uma nova guerra? Qual país que mais cresceu seu PIB? Não vou dizer para vocês”²¹⁰. A China havia se destacado no ano anterior por ter sido a única grande economia a registrar um crescimento, com alta de 2,3%, em meio aos impactos gerados pelo novo coronavírus. O mundo como um todo apresentou contração de 2,9%, enquanto o Brasil teve retração de 3,3%²¹¹.

No mês seguinte, o governo federal sofreria acusações de corrupção na compra da vacina indiana Covaxin, após descobertas de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) que investigava a atuação governamental no enfrentamento da Covid-19. Os parlamentares se debruçavam sobre

²⁰⁹ Anvisa não aprova importação da vacina Sputnik V. **Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa**, Brasília, 26 abr. 2021.

²¹⁰ Bolsonaro volta a insinuar que a China teria criado o coronavírus propositalmente. **G1**, Brasília, 5 mai. 2021.

²¹¹ Vitor Abdala. IBGE revisa queda do PIB de 2020 para 3,3%. **Agência Brasil**, Brasília, 4 nov. 2022.

indícios de superfaturamento nas negociações do governo para a aquisição de doses do imunizante, que o Executivo não concluiu²¹².

Ao fim do primeiro semestre de 2020, o Brasil acumulava episódios de desgaste com China, Índia e Rússia, mesmo que o cenário internacional oferecesse um panorama em que esses países seriam justamente aqueles com que o governo Bolsonaro deveria sustentar boas relações, à medida que crescia o distanciamento do país com as potências ocidentais em geral e surgiam novos atritos com parceiros regionais, em particular a Argentina.

“É mais que um casamento perfeito”

Após um semestre em que as negociações pela compra de vacinas dominaram a pauta das relações entre o Brasil e os países do Brics, os membros do grupo voltaram a se reunir, novamente de forma virtual, para mais uma Cúpula de Líderes em setembro, dessa vez em sua 13^a edição e com a Índia na presidência rotativa. As discussões internas do bloco envolveram muitos dos temas já levantados nas cúpulas anteriores, com destaque, mais uma vez, para a vontade comum em ampliar as trocas comerciais e promover uma reforma das organizações multilaterais. Na Declaração de Nova Déli, nome dado ao comunicado conjunto da cúpula, os líderes reafirmaram o “compromisso com o aprimoramento da cooperação intra-Brics sob os três pilares - política e segurança, economia e finanças e cultura e intercâmbios interpessoais”²¹³.

Os países ainda reiteraram a “necessidade de continuar nossos esforços conjuntos na promoção de um ambiente propício para o aumento

²¹² Covaxin: entenda as suspeitas sobre compra da vacina indiana por governo Bolsonaro. BBC, Brasília, 23 jun. 2021.

²¹³ XIII Cúpula do BRICS – Declaração de Nova Déli. **Ministério das Relações Exteriores**, Brasília, 9 set. 2021.

do comércio”, como uma forma de sustentar a recuperação de suas economias depois dos impactos provocados pela pandemia da Covid-19. Em relação às reformas defendidas pelo bloco, as autoridades expressaram seu desejo de “fortalecer e reformar o sistema multilateral para tornar a governança global mais responsável e ágil, eficaz, transparente, democrática, representativa e responsável”.

Para Bolsonaro, a cúpula também era uma oportunidade de tentar amenizar as tensões recentes entre seu governo e a China, depois que falas do próprio presidente brasileiro em relação às vacinas chinesas e à origem do coronavírus provocaram uma piora no relacionamento do país com seu maior parceiro comercial. Os líderes das duas nações haviam conversado pela última vez em março do ano anterior, logo após a controversa briga entre Eduardo e o embaixador chinês, e agora o mandatário brasileiro tinha a chance de se dirigir diretamente a Xi Jinping.

Falando ao presidente chinês em seu discurso, Bolsonaro classificou a parceria entre os dois países como “essencial” para a gestão da pandemia no Brasil, usando como justificativa o fato de que “parcela expressiva das vacinas oferecidas à população brasileira é produzida com insumos originários da China”²¹⁴ -- o mesmo imunizante que ele havia insistido para que o governo não comprasse durante meses até ceder à pressão para adquiri-las em janeiro. A mudança de tom fazia parte de um redirecionamento mais amplo na política externa brasileira, que havia iniciado com a troca de comando no Itamaraty, quando Carlos França assumiu o cargo de chanceler, em abril. Mas como visto em outros casos e reforçado no impasse com a China, a nova abordagem rendeu poucos frutos ao governo, que no último ano do mandato buscara consolidar laços com

²¹⁴ Murillo Ferrari. Em cúpula do Brics, Bolsonaro destaca parceria com China para vacinas. CNN, São Paulo, 9 set. 2021.

países que se mantinham abertos ao caráter ideológico do presidente, como Hungria, Polônia, Paraguai e, no caso do Brics, a Rússia.

De fato, o presidente russo, Vladimir Putin, compartilhava muitas características com Bolsonaro. Ambos se posicionavam no cenário político com uma retórica altamente nacionalista, conservadora e religiosa. Nos dois primeiros anos de mandato do presidente brasileiro, a aproximação com a Rússia, entretanto, parecia menos interessante para o governo devido ao forte alinhamento ideológico do país com os EUA, sob Donald Trump, que tinha Moscou e Pequim como rivais geopolíticos, com o primeiro não tendo a mesma importância comercial para o Brasil do que o segundo. Um estreitamento dos laços com o lado russo poderia de alguma forma prejudicar a aliança entre Bolsonaro e Trump sem oferecer muitas vantagens econômicas como compensação.

No início do quarto ano do governo, a situação não poderia ser mais diferente. A relação com os EUA estava deteriorada desde a chegada de Joe Biden na Casa Branca e o relacionamento com a União Europeia, após uma tentativa final da diplomacia brasileira em salvar as negociações por um acordo comercial entre o bloco e o Mercosul em 2021, pareciam estar continuamente rumando para a direção errada. Um aprofundamento da relação do Brasil com a Rússia se tornou um caminho para que Bolsonaro mantivesse alguma relevância no cenário internacional.

Nesse sentido, o presidente brasileiro realizou uma visita de Estado a Moscou em fevereiro, no que seria seu antepenúltimo compromisso internacional do tipo, antes de viagem a Budapeste dias depois e de uma ida à Guiana em maio. Após o encontro com Putin, Bolsonaro ressaltou em declaração à imprensa um dos principais motivos de sua visita, afirmando que os dois países compartilham “valores comuns, como a crença em Deus

e a defesa da família”²¹⁵. Ele também enalteceu a “colaboração intensa” de ambos no âmbito do Brics e de organizações internacionais, acrescentando que a duração da reunião entre os dois presidentes -- cerca de duas horas -- era um sinal de que as “duas grandes potências têm muito a avançar e interagir”.

Falando a jornalistas, o mandatário brasileiro, ao avaliar o estado da relação entre Brasil e Rússia ao fim de sua visita, afirmou que “é mais que um casamento perfeito o sentimento que eu levo”²¹⁶ e apontou que Putin teria tido a mesma percepção. Em comunicado conjunto divulgado depois do encontro, os dois líderes reforçaram a “determinação de fortalecer a parceria estratégica, ampliar o diálogo político e elevar o relacionamento bilateral”²¹⁷. Também expressaram interesse comum na “ampliação e diversificação da pauta de comércio bilateral” e na expansão do acesso aos mercados de ambos, indicando ainda o desejo de “continuação do fortalecimento da cooperação estratégica do Brics”.

Apesar dos pontos positivos levantados por Bolsonaro como resultado da visita a Moscou, o encontro com Putin acabou recebendo uma repercussão negativa internacional além da esperada pelo governo. A viagem já vinha sendo programada há meses pelo Brasil, pois incluiria ainda uma passagem pela Hungria antes do retorno a Brasília. No entanto, ela ocorreu justamente quando as atenções globais estavam voltadas para o presidente russo, que posicionava suas forças militares na fronteira do país com a Ucrânia. Os rivais ocidentais da Rússia criticaram o momento da visita de

²¹⁵ Na Rússia, o Presidente Jair Bolsonaro tem reunião com Vladimir Putin e trata de temas de interesse dos dois países. **Palácio do Planalto**, Moscou, 16 fev. 2022.

²¹⁶ Leandro Prazeres. Bolsonaro fala em 'casamento perfeito' com Rússia e diz que Putin 'busca a paz'. **BBC**, Moscou, 16 fev. 2022.

²¹⁷ Comunicado Conjunto do Presidente da República Federativa do Brasil, Jair Messias Bolsonaro, e do Presidente da Federação da Rússia, Vladimir Putin. **Ministério das Relações Exteriores**, Moscou, 16 fev. 2022.

Bolsonaro, com o governo dos EUA, por exemplo afirmando que a escolha da data para a reunião com o líder russo “não poderia ter sido pior”²¹⁸. Não ajudou o fato de que, enquanto estava em Moscou, Bolsonaro havia afirmado que compartilhava com Putin o interesse de “paz para o mundo”, acrescentando que respeitava todos que agiam de forma pacífica.

Uma semana depois da viagem do presidente brasileiro, as tropas russas invadiram o território ucraniano para executar o que Putin chamou de “operação militar especial”, enquanto críticos classificaram o movimento como uma tentativa de conquista territorial de caráter imperialista. O presidente brasileiro não se posicionou sobre a ação militar no primeiro dia da guerra, mas veio a público no dia seguinte, em 25 de fevereiro, logo após o Brasil votar pela condenação da invasão russa no Conselho de Segurança da ONU, em que o país havia acabado de assumir um assento de forma provisória. Pelo Twitter, Bolsonaro afirmou que “a posição do Brasil em defesa da soberania, da autodeterminação e da integridade territorial dos Estados sempre foi clara e está sendo comunicada através dos canais adequados para isso”²¹⁹. Dias depois, o Brasil votou de forma favorável na Assembleia Geral da ONU para condenar a “agressão contra a Ucrânia”²²⁰.

O que era uma tentativa do presidente manter sua relevância internacional se transformou em mais uma razão para que outras lideranças se afastassem de qualquer vínculo com o país. Em meio aos desenvolvimentos no campo de batalha ucraniano, cresciam as expectativas sobre como o Brics abordaria o conflito em sua Cúpula dos Líderes, que ocorreria em junho, sob presidência da China, uma vez que o grupo se

²¹⁸ Lourival Sant’Anna. Estados Unidos criticam declaração de Bolsonaro pró-Rússia. CNN, São Paulo, 17 fev. 2022.

²¹⁹ Guilherme Mazui. Ainda sem se posicionar sobre guerra, Bolsonaro diz que Brasil defende soberania dos países e que foco é auxiliar brasileiros. G1, Brasília, 26 fev. 2022.

²²⁰ Aggression against Ukraine. United Nations Digital Library, 2 mar. 2022.

mantinha com um dos únicos fóruns ainda abertos à Rússia. Pela terceira vez consecutiva, o evento ocorreu de forma virtual, diante das rigorosas medidas de isolamento mantidas por Pequim no combate à Covid-19, mesmo enquanto o resto do mundo já se abria. O tema da guerra acabou ocupando um papel marginal nas discussões entre os membros.

No comunicado conjunto divulgado após a 14^a edição da cúpula, chamado de Declaração de Pequim, os líderes assumiram o compromisso em “respeitar a soberania e integridade territorial de todos os Estados”, defendendo, sem se referir ao conflito na Ucrânia, “a resolução pacífica de diferenças e disputas entre países por meio do diálogo e da consulta”²²¹. Na única referência à guerra, os membros disseram que apoiam as “conversações entre a Rússia e a Ucrânia”. Entre outros temas, o grupo voltou a discutir a ampliação dos laços comerciais entre os integrantes e a pedir reformas das organizações multilaterais, pontos repetidos por Bolsonaro em seu discurso na sessão plenária da cúpula.

Apenas quatro dias após o encontro do bloco, o presidente brasileiro teve a oportunidade de discutir o conflito diretamente com o próprio líder russo em um telefonema. De forma indireta, mas bastante crítica, os efeitos da guerra na Ucrânia chegavam ao Brasil através de distúrbios na cadeia de oferta de alimentos e combustíveis, elementos importantes para a pauta exportadora de Kiev e Moscou, respectivamente, o que gerava pressões inflacionárias. Havia a preocupação também sobre o fornecimento de fertilizantes pelo lado russo, uma vez que o país continuava sendo alvo de pesadas sanções implementadas pelas potências ocidentais.

O governo brasileiro não forneceu detalhes sobre a ligação entre os dois presidentes, no que foi o último contato conhecido de Bolsonaro com

²²¹ Declaração de Pequim da XIV Cúpula do BRICS. **Ministério das Relações Exteriores**, Brasília, 24 jun. 2022.

um líder do Brics durante a Presidência, deixando Moscou como fonte única da conversa. De acordo com o governo russo, Putin “ressaltou que a Rússia se compromete a cumprir com suas obrigações para garantir o fornecimento ininterrupto de fertilizantes russos aos agricultores brasileiros”²²². No mês seguinte, o presidente brasileiro teve ainda a chance de conversar com o presidente da Ucrânia, Volodymyr Zelenskiy, quando afirmou apenas que forneceria a “solução” para a guerra, sem dar mais informações²²³.

Ao fim do mandato, a tentativa de Bolsonaro em manter sua relevância internacional através das relações com os membros do Brics falhou ao esbarrar em uma série de obstáculos internos e externos. Do lado doméstico, houve a pressão para que o presidente elevasse o tom contra a China, diante de uma parte de sua base eleitoral que se opunha ao relacionamento do país com o regime comunista de Pequim. Na cena externa, a guerra na Ucrânia minou a tentativa final do governo em manter uma posição de respeito no contexto geopolítico global. O dilema da gestão em fomentar relações de cunho ideológico que agradassem a ala mais conservadora de sua base ou sustentar relacionamentos com benefícios econômico-comerciais também esteve presente em outra região do globo, mas com elementos profundamente religiosos envolvidos: o Oriente Médio.

²²² Pedro Rafael Vilela. Em guerra, a Rússia promete manter comércio de fertilizantes com Brasil. **Agência Brasil**, Brasília, 27 jun. 2022.

²²³ Leandro Magalhães. Vou dar a Zelensky a solução para a guerra, diz Bolsonaro. **CNN**, Imperatriz, 14 jul. 2022.

Oriente Médio: desejo x capital

Formular a política externa de um país é um processo complexo. Apesar de parecer algo distante do cidadão comum, à medida que está muitas vezes atrelada a compromissos internacionais fora da realidade cotidiana da população, a política externa determina a forma que uma nação é vista e seus objetivos nas relações com outros países, podendo gerar ganhos diretos e indiretos para todos os habitantes, seja na forma de comércio, de investimentos, de trocas culturais e outras possibilidades.

Assim como outras “políticas” que fazem parte da agenda de um governo -- econômica, educacional, ambiental, etc -- a política externa também não está imune aos interesses das diferentes partes que compõem uma sociedade, que buscam tentar moldá-la de uma forma ou de outra a fim de atingir seus objetivos e metas. A boa política externa, como apontado anteriormente, é aquela em que as autoridades conseguem adotar um certo nível de imunidade em relação às pressões externas, assimilando os interesses sociais específicos em prol da busca por aquilo que é de fato melhor para o país como um todo.

No caso do Brasil, e de seus pares emergentes, há um século existe a percepção de que o melhor que os governantes podem fazer para o país, seja na ação interna ou externa, é buscar o desenvolvimento a qualquer custo.

Dessa forma, há décadas a política externa brasileira tem tido um objetivo principal: o aprofundamento de relações comerciais e econômicas com o maior número de países possível para que se permita o compartilhamento de capital, tecnologias, conhecimento e outros fatores que auxiliem no progresso do país.

No governo de Jair Bolsonaro, entretanto, essa premissa nunca foi tão desafiada. E talvez o Oriente Médio seja a região em que o embate entre o desejo do presidente brasileiro em sustentar relações de cunho ideológico com parceiros e as pressões para que mantivesse relacionamentos benéficos do ponto de vista econômico e comercial estiveram mais evidentes. Durante quatro anos, Bolsonaro sustentou suas tentativas de aproximação com Israel com base majoritariamente em princípios ideológicos, como a defesa de valores conservadores e judaico-cristãos comuns, mas, para isso, arriscou a deterioração de relações com importantes aliados comerciais islâmicos, ameaçando prejudicar o comércio externo do Brasil.

Em meio ao impasse e às dúvidas do próprio governo sobre qual direção seguir, foram as forças sociais -- aquelas que uma vez estiveram inibidas pela imunidade da política externa -- que movimentaram a ação diplomática brasileira em relação ao Oriente Médio como um pêndulo, em uma tentativa de equilíbrio entre a vocação ideológica do presidente e a tradição do país de buscar o aprofundamento das relações comerciais. Mas assim como em outros momentos, as condicionantes externas acabaram por ter a palavra final sobre a abordagem a ser seguida, seja ela satisfatória para Bolsonaro ou não.

“Prezado irmão”

A frente da política externa do governo Bolsonaro para o Oriente Médio foi um dos tantos elementos da gestão do novo presidente que esteve

em evidência desde o dia da posse. Na verdade, pode-se dizer que começou a ser formulada até mesmo antes do início do mandato. Desde a campanha eleitoral, já estava claro que, caso eleito, o então deputado federal e candidato presidencial apostaria em um novo tipo de relação bilateral com Israel -- um relacionamento mais profundo e baseado em valores comuns.

Havia muitos elementos que apontavam nesse sentido. Primeiramente, a própria história pessoal de Bolsonaro, que foi batizado em 2016 por um pastor evangélico no Rio Jordão, em Israel, estabelecendo um vínculo entre o novo presidente e a pequena nação do Oriente Médio. Como um outro fator, havia a pressão de um importante grupo da base eleitoral do governante pela aproximação com Israel. É o que conta o diplomata A:

“Não era só Israel em si. Era toda uma força política significativa, influente e muito vocal dos evangélicos, que exerciam uma pressão muito grande sobre o presidente. Então esse governo decidiu ter uma relação especial com Israel e deixamos de apoiar muitas posições que antes apoiamos”, afirmou.

As razões para a defesa do Estado de Israel por evangélicos eram -- e são -- muitas. Entre elas, está a própria origem do Cristianismo, que tem suas raízes atreladas à tradição judaica do passado. Há também correntes evangélicas que fornecem atenção especial ao Velho Testamento, que basicamente conta a história do povo israelita. Outros ainda acreditam que a existência de Israel seria uma espécie de sinal divino que se anteciparia a eventos previstos pela Bíblia, como o fim do mundo.

Por fim, assim como ocorrera na relação com países como Hungria, Polônia, Índia e Rússia, havia um incentivo para o aprofundamento da relação entre Brasil e Israel determinado pelos perfis semelhantes dos dois líderes de cada país. Assim como Bolsonaro, o então primeiro-ministro israelense, Benjamin Netanyahu, era conhecido mundo afora por sua

retórica altamente nacionalista e apoiada na defesa de princípios conservadores, colocando-o como uma referência para autoridades de direita mundo afora.

Uma vez eleito, o novo presidente brasileiro iniciou o redirecionamento da abordagem diplomática do país frente a Israel antes de assumir o cargo. Em 28 de dezembro de 2018, Bolsonaro se encontrou com Netanyahu no Rio de Janeiro, com o premiê israelense em visita para comparecer à posse do novo aliado sul-americano, no que foi a primeira viagem de um primeiro-ministro de Israel ao Brasil em toda a história.

Em declaração conjunta à imprensa, Bolsonaro afirmou ao lado de Netanyahu que desejava rapidamente “colocar em prática essa política de grande parceria com o estado de Israel”²²⁴, classificando o premiê israelense como um “bom aliado, bom amigo e bom irmão” e sinalizando que pretendia realizar uma visita de Estado ao país do Oriente Médio até março do ano seguinte. Netanyahu, por sua vez, apontou que “os laços de fraternidade e a aliança que o presidente mencionou são reais”²²⁵ e afirmou depois a jornalistas que o relacionamento entre os dois países entrava em “uma nova era”

O novo status do relacionamento entre Brasil e Israel, entretanto, começou a acender alertas em outro importante grupo da base eleitoral de Bolsonaro -- o agronegócio. No Oriente Médio, Israel acumula rixas diplomáticas históricas com praticamente todos os vizinhos em seu entorno, composto por países de maioria islâmica e que, em certos casos, até se opõem à existência do próprio Estado israelense. Um ponto fundamental dessa disputa é o conflito israelo-palestino, focado principalmente no

²²⁴ Em encontro com Netanyahu, Bolsonaro promete 'política de grande parceria' com Israel. **G1**, Rio de Janeiro, 28 dez. 2018.

²²⁵ Em encontro com Netanyahu, Bolsonaro promete 'política de grande parceria' com Israel. **G1**, Rio de Janeiro, 28 dez. 2018.

impasse entre israelenses e palestinos sobre o controle de Jerusalém -- cidade sagrada para judeus, muçulmanos e cristãos -- e outras partes da região, como a Faixa de Gaza e a Cisjordânia.

Para produtores agropecuários, a grande preocupação era de que as posições tomadas pelo novo governo brasileiro pudessem afastar os países islâmicos -- com destaque para as nações árabes -- do Brasil. Segundo dados da Federação das Associações Muçulmanas do Brasil (Fambras), cerca de 40% das exportações de carne bovina brasileira e de 45% das remessas de carne de frango do país possuem o selo “halal”²²⁶, que se refere a alimentos que foram produzidos em alinhamento com a lei islâmica. Esses países ainda eram grandes importadores de soja, milho e açúcar, elevando os temores de perda de mercado pelos produtores brasileiros.

No início do mandato, essas pressões não pareciam incomodar o presidente brasileiro. No primeiro trimestre de 2019, a agenda de Bolsonaro para o Oriente Médio esteve completamente voltada para Israel. Ele teve duas reuniões bilaterais, em fevereiro e março, com o embaixador israelense em Brasília, Yossi Shelley, com quem se encontraria 14 vezes ao longo do mandato -- o maior número para qualquer autoridade internacional --, segundo a agenda oficial do governante. Após o segundo encontro, Shelley confirmou que Bolsonaro viajaria para Israel no fim do mês.

As semanas que antecederam a viagem do presidente brasileiro foram marcadas por especulações sobre se ele cumpriria uma de suas mais controversas promessas de campanha na agenda da política externa: a mudança da embaixada brasileira de Tel Aviv para Jerusalém, em reflexo de movimento semelhante anunciado pelo então presidente dos EUA, Donald Trump. Um anúncio do tipo seria considerado um fator agravante nas relações do Brasil com países islâmicos.

²²⁶ Potencial de Negócios. **Fambras Halal**.

Bolsonaro chegou a Jerusalém em 31 de março, reunindo-se com Netanyahu no mesmo dia. Em declaração conjunta à imprensa, o presidente brasileiro afirmou que era “uma honra poder voltar a Israel”²²⁷, ressaltando o fato de a viagem ocorrer antes de ele completar cem dias no cargo. Bolsonaro ainda disse que seu governo estava “firmemente decidido em fortalecer a parceria entre Brasil e Israel” e que seu país estava retornando ao “tratamento equilibrado nas questões do Oriente Médio”.

No documento conjunto divulgado após a reunião entre os dois líderes, ambos apontaram que “decidiram alçar as relações bilaterais a um novo nível de prioridade”²²⁸. Em aceno ao âmbito ideológico do relacionamento, eles ressaltaram que “a parceria entre Brasil e Israel está alicerçada sobre valores comuns”. Os dois países ainda assinaram uma série de acordos em diversas áreas.

O grande destaque da viagem foi o anúncio por parte do Brasil de “estabelecer um escritório em Jerusalém para a promoção do comércio, investimento, tecnologia e inovação, a ser coordenado pelo Ministério das Relações Exteriores”, o que foi visto como uma tentativa de alcançar um meio termo entre a promessa anterior de mover a embaixada brasileira e a manutenção das relações com países islâmicos. O embaixador palestino no Brasil chamou a ação de um “passo desnecessário”²²⁹.

Nos meses seguintes, o significado da abertura do escritório brasileiro em Jerusalém ocuparia o debate público em relação à política externa do governo, enquanto Bolsonaro, após um trimestre inteiro

²²⁷ Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, em cerimônia oficial de chegada a Israel-Jerusalém/Israel. **Biblioteca da Presidência da República**, Jerusalém, 31 mar. 2019.

²²⁸ Declaração Conjunta por ocasião da Visita Oficial a Israel de Sua Excelência o Presidente da República Federativa do Brasil, Jair Bolsonaro. **Ministério das Relações Exteriores**, Jerusalém, 31 mar. 2019.

²²⁹ Elisa Clavery. Embaixador da Palestina diz que abertura de escritório em Jerusalém é ‘passo desnecessário’. **G1**, Brasília, 1 abr. 2019.

dedicado ao aprofundamento do relacionamento com Israel, buscaria aliviar líderes de países islâmicos preocupados com a nova abordagem do Estado brasileiro frente ao Oriente Médio.

“Nosso governo está de braços abertos”

A viagem de Bolsonaro a Israel foi bem-sucedida para o objetivo do presidente de estabelecer uma relação mais próxima do Brasil com o pequeno país do Oriente Médio. No entanto, a visita também teve repercussão negativa entre aliados islâmicos do Estado brasileiro, que tinha enorme influência econômica como importantes importadores de produtos agropecuários. O anúncio do escritório brasileiro em Jerusalém consolidou as maiores preocupações dessas nações islâmicas, gerando dúvidas sobre o grau de confiança que poderiam ter no presidente brasileiro.

Para aliviar os temores tanto dos aliados islâmicos quanto de produtores agropecuários, o governo promoveu em abril um encontro de Bolsonaro com 37 embaixadores de países islâmicos, organizado justamente pela Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA). As nações presentes no evento representavam juntas US\$16,4 bilhões das exportações brasileiras em 2018²³⁰, colocando-as, quando consideradas em conjunto, como o terceiro maior parceiro comercial do país.

Em seu discurso para os embaixadores, Bolsonaro buscou afastar a percepção de que sua política externa tinha preferência por Israel sobre os países islâmicos, afirmando que, na verdade, “nosso governo está de braços abertos a todos, sem exceção”²³¹. O presidente ainda desejou que os laços

²³⁰ Luciano Nascimento e Pedro Rafael Vilela. Brasil está de braços abertos, diz Bolsonaro a embaixadores árabes. **Agência Brasil**, Brasília, 10 abr. 2019.

²³¹ Luciano Nascimento e Pedro Rafael Vilela. Brasil está de braços abertos, diz Bolsonaro a embaixadores árabes. **Agência Brasil**, Brasília, 10 abr. 2019.

comerciais entre o Brasil e as nações presentes “cada vez mais se transformem em laços de amizade e fraternidade”. A retórica do governante brasileiro foi semelhante à de outras autoridades no evento. O presidente da CNA, João Martins, por exemplo, disse que os produtores não podem “ficar restritos a determinada região e determinado país” e que “o Brasil não tem nenhum sentimento de fazer distinção a quem quer que seja”²³².

No segundo semestre, em uma nova iniciativa para se aproximar dos países islâmicos e preservar os interesses comerciais do Brasil, Bolsonaro incluiu três países árabes em uma ampla viagem que realizou à Ásia em outubro, quando também passou por Japão -- para a coroação do imperador japonês -- e China. No primeiro destino no Oriente Médio, o presidente visitou os Emirados Árabes Unidos, onde se encontrou com as duas principais autoridades do país -- o príncipe herdeiro de Abu Dhabi, xeque Mohamed bin Zayed Al Nahyan, e o primeiro-ministro da nação e governante de Dubai, xeque Mohamed bin Rashed Al Maktoum. Ele também participou de um fórum empresarial para investidores.

Na visita, Bolsonaro disse que o Brasil era um “país árabe” por conta dos milhões de brasileiros que tinham ancestrais vindos de nações árabes e reiterou que o motivo da viagem se tratava de mostrar que seu governo estava “abrindo o comércio com o mundo todo”²³³. Em declaração conjunta divulgada após o encontro com as autoridades emiráticas, ambos os países ressaltaram a decisão de “alçar as relações bilaterais ao nível de parceria estratégica”²³⁴. Eles também disseram ter identificado

²³² Luciano Nascimento e Pedro Rafael Vilela. Brasil está de braços abertos, diz Bolsonaro a embaixadores árabes. **Agência Brasil**, Brasília, 10 abr. 2019.

²³³ Delis Ortiz e Nilson Klava. Bolsonaro diz que Brasil é um ‘país árabe’ e cita fuso horário como motivo para visitar Emirados Árabes primeiros. **G1**, Brasília, 28 out. 2019.

²³⁴ Declaração Conjunta por ocasião da Visita Oficial aos Emirados Árabes Unidos de Sua Excelência o Presidente da República Federativa do Brasil, Senhor Jair Bolsonaro. **Ministério das Relações Exteriores**, Abu Dhabi, 27 out. 2019.

“convergências e iniciativas conjuntas prioritárias com vistas à ampliação de parcerias envolvendo fundos de investimentos”, além de terem se comprometido a “expandir a parceria comercial entre os dois países”.

Em seguida, o presidente brasileiro visitou o Catar, onde teve reunião com o emir do país, Tamim bin Hamad Al-Thani. Os detalhes sobre o encontro vieram a partir de declaração conjunta, afirmando que os dois líderes compartilhavam de um “espírito de entendimento e desejo genuíno de promover o relacionamento bilateral em todas as áreas”²³⁵. Eles ainda confirmaram a intenção de “aprofundar as relações bilaterais e fortalecer a cooperação econômica e as parcerias”.

Por fim, o governante brasileiro viajou para a Arábia Saudita -- principal parceiro comercial do Brasil no Oriente Médio²³⁶ --, encontrando-se com o rei Salman bin Abdulaziz e com o príncipe herdeiro Mohammad bin Salman. Da reunião com o príncipe herdeiro surgiu o principal anúncio de toda a passagem de Bolsonaro pela região. Em uma declaração conjunta, os dois relataram o entendimento para que o Fundo de Investimento Público saudita explorasse “potenciais oportunidades de investimentos mutuamente benéficos em até US\$10 bilhões”²³⁷ no Brasil. Sobre o compromisso, Bolsonaro afirmou que o país “é um mar de oportunidades e eles descobriram, o que é muito importante” e acrescentando que “eles querem investir maciçamente no Brasil”²³⁸.

²³⁵ Visita oficial de Sua Excelência, o Presidente da República Federativa do Brasil, Jair Bolsonaro, ao Estado do Qatar – 28 de outubro de 2019 – Declaração conjunta. **Ministério das Relações Exteriores**, Doha, 28 out. 2019.

²³⁶ Guillermo D.Olmo. Por que Brasil é central no plano bilionário da Arábia Saudita de investimentos na América Latina. **BBC**, 9 jul. 2024.

²³⁷ Declaração Conjunta sobre Parceria Estratégica para Investimentos entre Brasil e Arábia Saudita. **Ministério das Relações Exteriores**, Riade, 29 out. 2019.

²³⁸ Andreia Verdélio. Bolsonaro assina acordos e diz que “Brasil tem mar de oportunidades”. **Agência Brasil**, Brasília, 30 out. 2019.

Em declaração conjunta mais ampla, os dois países expressaram a importância do “incremento de investimentos e da adoção de medidas para aumentar o comércio entre ambos”²³⁹, assim como “identificaram várias áreas de interesse mútuo para a cooperação e investimentos”. Ao fim da viagem, estava claro que um dos objetivos do presidente ao visitar a região era também atrair investimentos para o país.

Parecia que o governo brasileiro conseguiria chegar ao fim do ano com boas perspectivas tanto para o relacionamento ante a Israel quanto em relação aos países islâmicos, após uma agenda que incluiu mais visitas de Estado do que a qualquer outra região, incluindo a América do Sul. Todavia, novas declarações de Bolsonaro e posicionamentos inéditos do Brasil no tema do conflito israelo-palestino voltariam a gerar preocupações na passagem para o segundo ano do mandato.

“Estamos trabalhando para atingir o nosso objetivo”

Depois da visita de Bolsonaro aos países árabes em outubro, a nova relação entre Brasil e Israel voltaria ao foco com novos acontecimentos que provocaram a desconfiança dos aliados islâmicos do Estado brasileiro. Em dezembro, o governo inaugurou o escritório de negócios em Jerusalém, que passou a ser administrado pela Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (ApexBrasil). O presidente não esteve presente na cerimônia de inauguração, que contou com as participações de Netanyahu e do deputado federal Eduardo Bolsonaro, filho do governante brasileiro, com falas de ambos repercutindo negativamente entre as nações islâmicas.

²³⁹ Declaração Conjunta por ocasião da Visita Oficial ao Reino da Arábia Saudita de Sua Excelência o Presidente da República Federativa do Brasil, Senhor Jair Bolsonaro. **Ministério das Relações Exteriores**, Riade, 30 out. 2019.

Eduardo afirmou no evento que seu pai “me disse que vai transferir a embaixada (para Jerusalém), com certeza”²⁴⁰, enquanto Netanyahu indicou que a abertura do escritório de negócios brasileiro seria “uma parte do compromisso do presidente Bolsonaro de abrir no próximo ano uma embaixada em Jerusalém”²⁴¹. Dois dias depois, o líder brasileiro compareceu a um culto evangélico para comemorar o Dia de Ação de Graças e, diante de um público favorável à aproximação com Israel, teve a chance de se posicionar sobre o que havia sido dito por Eduardo e pelo premiê israelense.

Referindo-se de forma implícita à possibilidade de transferir a embaixada brasileira para Jerusalém, Bolsonaro afirmou que vinha conversando com líderes árabes para “atingir o nosso objetivo”, acrescentando que “não basta um compromisso apenas de campanha, devemos fazê-lo de modo que todos entendam o seu real objetivo”²⁴². Em exaltação ao pequeno aliado do Oriente Médio, o presidente disse que “Israel serve de inspiração” e agradeceu a existência do Estado israelense.

Em um outro ponto de deterioração das relações do Brasil com países islâmicos e do profundo alinhamento com Israel, o mês de dezembro foi marcado por uma série de votações da diplomacia brasileira na Assembleia Geral da ONU que romperam com décadas de tradição no posicionamento do país em relação ao conflito israelo-palestino -- e se manteriam dessa forma pelos quatro anos do mandato. Em um projeto que pedia uma “resolução pacífica para a questão da Palestina”²⁴³, o Brasil se

²⁴⁰ Juan Carlos Sanz. Eduardo Bolsonaro inaugura escritório comercial em Jerusalém e reafirma que Brasil transferirá embaixada. **El País**, Jerusalém, 15 dez. 2019.

²⁴¹ Juan Carlos Sanz. Eduardo Bolsonaro inaugura escritório comercial em Jerusalém e reafirma que Brasil transferirá embaixada. **El País**, Jerusalém, 15 dez. 2019.

²⁴² Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, durante Culto de Ação de Graças. **Biblioteca da Presidência da República**, Brasília, 17 dez. 2019.

²⁴³ Peaceful settlement of the question of Palestine. **United Nations Digital Library**, 3 dez. 2019.

absteve, tendo anteriormente fornecido voto favorável em votações que apresentaram a mesma proposta em outros anos. O país também se absteve de votar em uma resolução que condenava os “assentamentos israelenses no Território Palestino Ocupado”²⁴⁴.

Por outro lado, mas não de forma suficiente para agradar os aliados islâmicos, o Brasil manteve votos favoráveis em resoluções que defendiam o “direito do povo palestino à autodeterminação”²⁴⁵ e que garantiam o fornecimento de “assistência para refugiados palestinos”²⁴⁶. De acordo com o embaixador Alessandro Warley Candeas, que comandou a embaixada do Brasil na Palestina entre 2020 e 2024, a nova posição brasileira ante o conflito representava uma espécie de equilíbrio entre a aproximação com Israel e a manutenção da defesa da existência de um Estado palestino.

“Houve claramente uma maior aproximação da relação com Israel e uma redução do nível de cooperação com a Palestina. (Mas) mantiveram-se posições tradicionais da política externa, sobretudo a defesa da ‘solução de dois Estados’”, afirma o embaixador.

Com os novos acenos do Brasil a Israel e com a chegada da pandemia da Covid-19, o primeiro semestre de 2020 seria marcado por um certo distanciamento entre o governo e os países islâmicos. No período, o presidente se reuniu cinco vezes com o embaixador Shelley e teve um telefonema em maio com Netanyahu, em que conversaram sobre como aprofundar a cooperação dos dois países no combate ao novo coronavírus. Não houve nenhuma conversa oficial com autoridades de nações islâmicas.

²⁴⁴ Israeli settlements in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and the occupied Syrian Golan. **United Nations Digital Library**, 13 dez. 2019.

²⁴⁵ The right of the Palestinian people to self-determination. **United Nations Digital Library**, 18 dez. 2019.

²⁴⁶ Assistance to Palestine refugees. **United Nations Digital Library**, 13 dez. 2019.

“A nova política de aproximação simultânea”

No início do segundo semestre de 2020, Bolsonaro finalmente voltou a conversar com uma autoridade islâmica ao realizar um telefonema com o príncipe herdeiro saudita, Mohammad Bin Salman em julho, em meio a presidência da Arábia Saudita no G20. O presidente ainda teve conversas com o príncipe herdeiro de Abu Dhabi, xeque Mohammed bin Zayed Al Nahyan, no mesmo mês, e novamente com Salman em agosto. Os detalhes das discussões não foram fornecidos por nenhuma das partes.

Em setembro, Bolsonaro fez um novo aceno aos aliados islâmicos em seu discurso para a Assembleia Geral da ONU. Dirigindo-se às autoridades de todo o planeta, ele classificou a nova política externa brasileira em relação ao Oriente Médio como uma que prezava pela “aproximação simultânea a Israel e aos países árabes”²⁴⁷, apontando que essa abordagem seria uma das razões que “acendem uma luz de esperança para aquela região”.

No mês seguinte, o presidente brasileiro teve sua terceira conversa com o príncipe herdeiro saudita em quatro meses, em uma nítida reaproximação do Brasil com o principal parceiro comercial do país na região. Em publicação nas redes sociais, Bolsonaro afirmou que conversou com Salman para “dar seguimento às iniciativas acordadas em minha visita”²⁴⁸, quando o grande destaque foi o anúncio de um investimento de até US\$10 bilhões do Fundo de Investimento Público saudita no Brasil.

A agenda internacional do país em 2020 continuou sendo marcada, em sua maioria, por telefonemas com líderes estrangeiros e participações em eventos por meio de videoconferências, uma vez que a

²⁴⁷ Veja a íntegra do discurso de Bolsonaro na 75^a Assembleia Geral da ONU. **Agência Brasil**, Brasília, 22 set. 2020.

²⁴⁸ Ingrid Soares. Bolsonaro conversa com príncipe saudita e fala em aprofundar acordo de cooperação. **Correio Braziliense**, Brasília, 5 out. 2020.

pandemia da Covid-19 impedia a realização de visitas de Estado e outros modelos de compromisso presenciais, o que tinha moldado as relações do Brasil com os países do Oriente Médio no ano anterior. As tentativas do governo brasileiro de equilibrar o alinhamento ideológico com Israel e as relações comerciais benéficas com as nações islâmicas permaneceram por meses sem novos desenvolvimentos, até que condicionantes externas fariam a balança pender pela primeira vez para o lado islâmico.

Em março de 2021, Israel realizou sua quarta eleição parlamentar desde 2019, após o colapso da coalizão governista de Netanyahu no fim do ano anterior. O premiê israelense, que governava o país de forma ininterrupta desde 2009, vinha sofrendo investigações sobre corrupção em sua gestão, o que deteriorava sua imagem entre o eleitorado e possíveis partidos aliados. O partido de Netanyahu, Likud, conseguiu o maior número de votos no pleito, mas falhou em formar uma nova coalizão após dois meses de negociações. Em junho, o líder da oposição, Yair Lapid, cujo partido Yesh Atid havia conquistado o segundo lugar na votação, anunciou um acordo para derrubar Netanyahu e instituir um novo primeiro-ministro.

A queda de Netanyahu veio na esteira de uma gradual perda de aliados internacionais que Bolsonaro vinha sofrendo em seus mais de dois anos de governo, que já incluía Trump, nos EUA, e Macri, na Argentina. O alinhamento com o premiê israelense, como apontado anteriormente, era um dos três pilares que justificava a aproximação do governo brasileiro com Israel. O novo governo israelense, apesar de ser composto por uma gama heterogênea de partidos e liderado, a princípio, pelo premiê Naftali Bennett, tinha como homem forte o vice-premiê Lapid -- que assumiria como líder do país no ano seguinte --, um político mais centrista, moderado e crítico da abordagem nacionalista de Netanyahu.

Em publicação nas redes sociais, Bolsonaro agradeceu seu “grande amigo” Netanyahu pelo “ótimo trabalho que pudemos desenvolver juntos no fortalecimento da parceria entre os nossos países”²⁴⁹. Ele parabenizou Lapid e Bennett pela formação de uma nova coalizão de governo e disse a eles para que “estejam certos de que o Brasil não faltará a Israel e aos judeus”. Em nota, o Itamaraty expressou “confiança no contínuo fortalecimento dos laços de amizade que unem Brasil e Israel”²⁵⁰.

Em meio às mudanças políticas em Israel, a deterioração das relações do Brasil com seus principais parceiros comerciais e econômicos se aprofundava. Em 2021, o governo Bolsonaro se via distante dos EUA desde a chegada de Joe Biden à Casa Branca, enquanto cresciam os atritos diplomáticos com a China, em decorrência da pandemia da Covid-19, e aumentava o desgaste frente aos países da União Europeia, na esteira dos números negativos do Brasil na questão ambiental, o que afetava as negociações do acordo comercial entre o bloco europeu e o Mercosul.

O presidente brasileiro chegava próximo de um ano eleitoral isolado dos tradicionais parceiros do país e precisava de resultados concretos na política externa para exibir ao eleitorado em sua campanha de reeleição. Nesse cenário, o governo voltou seu olhar para a parte islâmica do Oriente Médio mais uma vez, onde o país poderia suprir a falta de engajamento com as principais economias do planeta ao garantir investimentos, parcerias e mais trocas comerciais com nações islâmicas, que, para além da posição de Bolsonaro sobre Israel, demonstravam pouca importância com outros aspectos da política externa e doméstica do presidente.

²⁴⁹ André Duchiade. Bolsonaro agradece ao ‘grande amigo’ Netanyahu e diz a novo premier que Brasil ‘não faltará a Israel’. **O Globo**, Brasília, 14 jun. 2021.

²⁵⁰ Posse do novo governo israelense. **Ministério das Relações Exteriores**, Brasília, 14 jun. 2021.

Nesse sentido, o governante brasileiro decidiu repetir a fórmula que havia seguido no primeiro ano de mandato, quando visitou três países islâmicos de forma consecutiva, garantindo como resultado uma série de acordos, memorandos e investimentos. Em novembro, Bolsonaro desembarcou nos Emirados Árabes Unidos pela segunda vez em seu mandato. De acordo com nota do Palácio do Planalto, a nova viagem pelo Golfo Pérsico tinha como objetivos “reforçar as relações do Brasil com países árabes” e “promover investimentos”²⁵¹.

Na passagem pelos Emirados Árabes, o presidente teve encontros tanto com lideranças políticas como com empresários, com destaque para as participações na Expo 2020 e no Fórum Invest, ambos em Dubai. No segundo evento, Bolsonaro disse que esperava “retornar brevemente anunciando mais interações entre nós”²⁵² e que apostava na atração de mais investimentos da região para o Brasil. Em declaração conjunta com as autoridades emiráticas, os dois lados ressaltaram a “importância de promover a cooperação econômica bilateral e expressaram sua intenção de aprofundá-la”²⁵³. Eles também indicaram a intenção de “fortalecer a cooperação bilateral no setor agrícola”.

Em seguida, Bolsonaro foi ao Bahrein, onde se encontrou com o rei Hamad bin Isa Al Khalifa. No país, o presidente inaugurou a mais nova embaixada brasileira, na esteira da abertura de uma embaixada do Bahrein em Brasília três anos antes, ainda no governo de Michel Temer. Depois da reunião entre os líderes, o Itamaraty divulgou nota em que afirmou que

²⁵¹ Presidente Jair Bolsonaro firma acordos com o Catar nas áreas de economia, defesa e energia. **Palácio do Planalto**, Brasília, 17 nov. 2021.

²⁵² Paula Laboissière. Em Dubai, presidente Bolsonaro participa de fórum de investimentos. **Agência Brasil**, Dubai, 15 nov. 2021.

²⁵³ Comunicado Conjunto – Visita oficial de Sua Excelência o Presidente da República Federativa do Brasil, Jair Bolsonaro, aos Emirados Árabes Unidos. **Ministério das Relações Exteriores**, Abu Dhabi, 16 jun. 2021.

ambos concordaram em “avaliar maneiras de diversificar e fazer avançar ainda mais a pauta comercial bilateral”²⁵⁴, acrescentando que eles ainda decidiram “estabelecer canais de diálogo entre autoridades sanitárias com o intuito de ampliar o acesso dos produtos do agronegócio brasileiro ao mercado bareinita”.

Em declaração ao lado do rei Al Khalifa, Bolsonaro disse que os dois países tinham “tudo para somar, para cada vez mais nos fortalecermos” e apontou também a existência de “espaço ainda para melhor trocarmos mercadorias”²⁵⁵. Para encerrar a passagem pelo Oriente Médio, o governante brasileiro voltou a visitar o Catar. Pelas redes sociais, o presidente afirmou que teve “muitos acordos assinados” e que “dessa viagem bons frutos levaremos para o Brasil”²⁵⁶. Em comunicado conjunto, as duas nações se comprometeram a “examinar maneiras para alçar a parceria econômica a patamar representativo da complexidade de suas economias”²⁵⁷.

Com a conclusão da viagem, Emirados Árabes Unidos e Catar se tornaram os únicos dois países de todo o mundo a receberem Bolsonaro para uma visita de Estado em duas oportunidades, com o Oriente Médio como um todo, e em particular os países islâmicos, colocando-se como um foco central na agenda da política externa do governo da segunda metade do mandato. No segundo semestre de 2022, o presidente brasileiro não

²⁵⁴ Visita oficial de Sua Excelência o Presidente da República Federativa do Brasil, Jair Bolsonaro, ao Reino do Bahrein. **Ministério das Relações Exteriores**, Manama, 17 jun. 2021.

²⁵⁵ Pedro Vedova. Bolsonaro se encontra com rei do Bahrein durante viagem ao país. **G1**, Brasília, 16 jun. 2021.

²⁵⁶ Presidente Jair Bolsonaro firma acordos com o Catar nas áreas de economia, defesa e energia. **Palácio do Planalto**, Doha, 17 jun. 2021.

²⁵⁷ Comunicado Conjunto – Visita oficial do Senhor Presidente da República Federativa do Brasil, Jair Bolsonaro, ao Estado do Catar. **Ministério das Relações Exteriores**, Doha, 18 jun. 2021.

conversou com líderes da região, incluindo Israel, deixando como última imagem a visita aos aliados islâmicos.

O que no início do governo era uma tentativa complexa de equilibrar a vocação ideológica do presidente com os interesses comerciais de parte de seu eleitorado passou a ser uma inclinação maior para aqueles países que pudessem suprir as perdas diplomáticas que o Brasil vinha tendo com seus principais parceiros comerciais, assim como uma tentativa desesperada do presidente de manter sua relevância no cenário político internacional.

Legado: entre memórias e continuidades

Definir o legado deixado por um governo ou presidente é uma tarefa complexa. De forma frequente, é preciso um distanciamento temporal considerável, como algumas décadas, para se começar a fazer algumas conclusões sobre as consequências mais marcantes da gestão de um determinado governante, uma vez que já se passou um período de tempo que permite uma análise mais completa e fria sobre suas ações. Claramente, este não é o caso aqui. No fechamento deste livro, passaram-se cerca de trinta meses desde que Jair Bolsonaro deixou a Presidência da República, em 2022, uma proximidade que afasta até os melhores historiadores de um estudo profundo sobre os impactos de seu governo.

Outro fator relevante na tentativa de se compreender o legado do governo Bolsonaro para a tradição da política externa brasileira é o fato de que a história política do agora ex-presidente não pode ser considerada como finalizada. Nesse momento, em junho de 2025, Bolsonaro se encontra impedido de concorrer a cargos públicos até 2030 e enfrenta ações judiciais que podem levá-lo a ser preso em um futuro nada distante. O ex-presidente, entretanto, está longe de ser carta fora do baralho e pode -- e deve -- influenciar o cenário político brasileiro por muitos anos, seja como

inelegível ou, quem sabe, como presidenciável, o que, consequentemente, poderá incrementar nova camada a seu legado como figura pública.

Mas justamente por este livro não se tratar de um trabalho de pura análise histórica, mas também possuir um forte aspecto de investigação jornalística, é que se justifica a existência de um capítulo sobre o legado da ação externa do governo Bolsonaro, por mais que uma análise completa só poderá ser feita daqui a alguns anos. O cidadão brasileiro, apesar da inelegibilidade do ex-presidente, precisa se informar de alguma forma sobre os acontecimentos que marcaram o último governo completo que o país teve, afinal, enfrentará escolhas políticas e eleitorais nos próximos meses e anos em que pode ter que decidir entre um retorno a práticas semelhantes às do governo Bolsonaro ou um afastamento delas. Documentar a política externa brasileira do quadriênio de 2019 a 2022 não significa apenas olhar para o passado, mas coletar informações a fim de que a população brasileira esteja equipada para tomar as melhores decisões sobre seu futuro.

Ainda se julga necessário relembrar que não se trata aqui de um governo qualquer. Uma gestão marcada por rupturas, principalmente do ponto de vista da política externa, continuará presente na memória coletiva do povo brasileiro mesmo que não exista um esforço para documentá-la. Portanto, é melhor se antecipar às tentativas de distorcer ou omitir o que ocorreu nesses quatro anos, seja por apoiadores ou críticos, e dedicar tempo para relatar com veracidade os episódios que marcaram um dos mais consequentes governos de toda a história do Brasil. Resta apenas fazer a pergunta: qual foi o legado da política externa do governo Bolsonaro?

Deterioração espalhada

A política externa do presidente Bolsonaro foi marcada por uma série de rupturas em relação à tradição diplomática brasileira, revertendo-se

princípios que caracterizavam a ação de governantes do país ante parceiros estrangeiros por pelo menos um século. Seja através da quebra da lógica de construção de parcerias estratégicas, da falta de uma postura cordial oficial em vários compromissos internacionais ou da abertura para a influência direta de grupos que compunham o eleitorado do presidente, todas as rupturas tornaram a política externa do governo completamente única na histórica do país.

Esse caráter singular promoveu o alcance de resultados igualmente únicos para a gestão, mas não necessariamente positivos. Ao fim dos quatro de mandato, Bolsonaro entregou seu cargo depois de provocar a deterioração das relações diplomáticas do Brasil com uma ampla gama de países, incluindo os três maiores parceiros comerciais do Estado brasileiro: China, Estados Unidos e União Europeia.

No caso do relacionamento com o governo norte-americano, a piora se deu como consequência da abordagem escolhida pelo presidente brasileiro ante o vizinho ao norte. Bolsonaro praticou um alinhamento total com o presidente dos EUA, Donald Trump, sustentando a relação não apenas em interesses econômicos e comerciais, mas também no compartilhamento de valores conservadores comuns. Foi nesse momento, que durou pela primeira metade do mandato do brasileiro, que houve o maior engajamento do Brasil com os EUA, com visita de Estado por parte de Bolsonaro e viagens de autoridades de ambos os países.

A mudança de governo nos EUA a partir de 2021, no entanto, com a chegada à Casa Branca do presidente Joe Biden, transformou a relação próxima construída entre Trump e Bolsonaro em um distanciamento inevitável. Após um ano e meio sem nenhum contato entre os líderes dos dois países, Bolsonaro e Biden conversaram pela primeira vez apenas em junho de 2022, às margens da Cúpula das Américas, em Los Angeles, no que foi um pequeno alívio para a tensa relação entre as duas nações, mas

insuficiente para reparar os danos infligidos e retomar o relacionamento estratégico que EUA e Brasil tinham antes do governo do presidente brasileiro.

Em relação à China, a causa para a deterioração da relação bilateral foi diferente. Inicialmente, Bolsonaro deixou de lado as divergências ideológicas com o regime chinês e executou uma política de proximidade com Pequim, muito por conta dos interesses do setor agropecuário, que tem a China como principal mercado consumidor. No primeiro ano de governo, o presidente brasileiro chegou a visitar a capital chinesa e recebeu o presidente do país, Xi Jinping, para uma visita de Estado apenas um mês depois, em novembro de 2019.

Com o começo da pandemia da Covid-19, entretanto, cresceu a pressão da ala mais ideológica do eleitorado de Bolsonaro para que o presidente adotasse uma postura de maior enfrentamento frente à China, país responsável por registrar o primeiro surto do novo coronavírus e alvo de teorias da conspiração sobre o surgimento da doença. O presidente brasileiro fez ataques aos imunizantes do país asiático e se referiu a Pequim como responsável pela difusão da Covid-19, visão compartilhada por seu filho e deputado federal Eduardo Bolsonaro, que era influente na formulação da política externa do governo. Com isso, e apesar de uma tentativa tardia de aliviar as tensões diplomáticas, o relacionamento entre Brasil e China também chegou ao fim de 2022 em um estado pior do que o observado antes da Presidência de Bolsonaro.

Já sobre a relação com a União Europeia, outro grande aliado tradicional do Brasil, é difícil encontrar momentos em que o governo brasileiro esteve dedicado em promover um aprofundamento do relacionamento entre as duas partes. Devido às críticas europeias em relação à atuação do governo Bolsonaro na área ambiental, a postura do presidente brasileiro foi constantemente de enfrentamento ao bloco europeu,

acumulando rixas com líderes da região, com destaque para o presidente da França, Emmanuel Macron.

Como principal consequência desse tensionamento entre as duas partes, as negociações em torno do acordo comercial entre Mercosul e UE foram altamente afetadas, mesmo depois que ambos alcançaram um entendimento inicial para assinar o tratado em junho de 2019. Restou ao presidente brasileiro cultivar relações separadas com membros do bloco que estivessem mais abertos a sua liderança, como foi o caso de Hungria e Polônia, dois países pouco influentes nas tomadas de decisão da UE.

“O governo tinha uma mentalidade muito defensiva, talvez por ser tão atacado, e permitiu que muitas narrativas no exterior se cristalissem. Por exemplo, a narrativa de que era um governo antidemocrático, que queimava a Amazônia, e muitas vezes o governo respondia de uma maneira de confrontação, que talvez não seja o melhor estilo”, disse o embaixador Adriano Pucci ao livro.

Essa deterioração de relações espalhada pelo mundo, mas principalmente entre as grandes potências, foi um dos principais resultados da política externa do governo e será lembrada como um símbolo do fracasso da ação externa brasileira no período e do isolamento que o presidente brasileiro sofreu na parte final de seu mandato.

Nova face

Ao longo do último século, desde quando a tradição da política externa brasileira ganhou os elementos que a moldam até os dias de hoje, governantes de diferentes posições do espectro político passaram pela Presidência do Brasil. A ação externa do país, entretanto, dificilmente é analisada do ponto de vista ideológico, uma vez que o Estado brasileiro sustenta relações com as mais diversas nações, desde que esses

relacionamentos ajudem a avançar os interesses nacionais, e defende princípios considerados básicos, como o respeito ao direito internacional, a busca pelo pacifismo e a não intervenção em conflitos alheios.

Com Bolsonaro no mais alto cargo do país, a política externa brasileira recebeu uma face claramente ideológica e focada nos valores conservadores do presidente e de seu eleitorado. O governante utilizou muitos de seus discursos para destacar que o Brasil, na esteira de sua ascensão à Presidência, havia passado a promover princípios conservadores, como a defesa da família e do Cristianismo, e a se opor a questões como direitos reprodutivos e de minorias, como a comunidade LGBTQ+.

Essa ruptura tinha ainda como objetivo aproximar o Brasil de países cujos governos estivessem alinhados aos valores defendidos pelo presidente, como Hungria, Polônia, Israel e EUA -- durante o mandato de Donald Trump. Mas a nova postura também gerou o afastamento de aliados tradicionais que não desejavam ter sua imagem ligada a um líder com ideais tão explicitamente conservadores.

“O pilar mesmo da atividade diplomática foi uma clara orientação ideológica muito conservadora. Isso aí não há dúvida. Acho que a literatura que busca examinar a política externa do governo Bolsonaro distingue duas vertentes no Itamaraty: uma vertente pragmática e uma vertente ideológica e muito conservadora que mudou posições brasileiras de uma forma muito visível diante de uma de um habitual progressismo na política externa”, diz o diplomata B.

A escolha de tal orientação ideológica não parecia fadada a falhar em um primeiro momento do governo, já que a eleição de Bolsonaro teve como pano de fundo justamente a ascensão de vários líderes conservadores e nacionalistas ao redor do mundo -- com destaque para Trump, nos EUA, mas também Andrzej Duda, na Polônia, Boris Johnson, no Reino Unido,

Narendra Modi, na Índia, e Tayyip Erdogan, na Turquia -- o que tornava a política externa do governo compatível com o cenário internacional.

O motivo para o fracasso da postura conservadora, logo, esteve mais atrelada a mudanças nessas condicionantes externas do que a ações do governo. Ao longo de quatro anos, Bolsonaro perdeu de forma gradual uma série de aliados internacionais que tinham uma visão de mundo semelhante. Primeiramente, o presidente viu o governante argentino, Mauricio Macri, falhar em sua tentativa de reeleição no fim de 2019. Quase um ano depois, foi a vez de Trump ser derrotado por Biden no pleito presidencial norte-americano. Por fim, o premiê israelense, Benjamin Netanyahu, que perdeu o cargo em junho de 2021, foi outra baixa importante.

As perdas de aliados foram um componente importante na redução da relevância internacional de Bolsonaro e no consequente isolacionismo que passou a sofrer nos últimos dois anos de governo. Junto de problemas enfrentados no cenário doméstico, as perdas ainda foram responsáveis pela moderação da retórica do governo no exterior, provocando até troca no cargo de ministro das Relações Exteriores em abril de 2021, com a saída de Ernesto Araújo e a chegada de Carlos França.

A adoção de uma política externa conservadora, por outro lado, abriu um novo precedente na tradição diplomática brasileira, permitindo um retorno não tão doloroso a posições adotadas pelo ex-presidente caso um futuro governante o deseje fazer. Afinal, a orientação ideológica conservadora, assim como compõe parte do legado de Bolsonaro, agora também faz parte da história da ação externa do país.

Força institucional

Ao longo deste livro, o foco tem sido documentar a política externa do governo Bolsonaro a partir do ponto de vista e da visão de mundo do

próprio presidente. Essa escolha, como apontado anteriormente, deu-se pelo fato de que, em governos liderados por autoridades populistas, o Estado e suas instituições, na medida do possível, passam a refletir a imagem de seu governante, alterando, em muitos casos, a forma como funcionam e rompendo com a tradição anterior.

No caso da política externa brasileira entre 2019 e 2022, não foi diferente. A ação externa do país ganhou as características de seu comandante durante o período -- o conservadorismo, a visão ideológica, o enfrentamento dos críticos e a negação da realidade. As rupturas promovidas pelo presidente com a tradição diplomática do país, entretanto, não afastaram o poder de influência da principal instituição vinculada a esses princípios históricos do Estado brasileiro. Na verdade, um dos legados do governo Bolsonaro para a política externa foi justamente o uso do Itamaraty, conhecido por sua independência e alto grau de especialização, como um vetor de propagação das ideias e valores do presidente durante a primeira metade do mandato.

Até o primeiro trimestre de 2021, o Ministério das Relações Exteriores foi comandado pelo embaixador Ernesto Araújo, que, apesar de vir de dentro da instituição, compartilhava da visão de mundo de Bolsonaro. O ministro defendia ações como o alinhamento automático com os EUA sob Trump, a aproximação a países como Hungria e Polônia, o enfrentamento de regimes latino-americanos de esquerda -- com destaque para Cuba e Venezuela --, além do afastamento do maior parceiro comercial do país por conta de sua ideologia comunista. Tal constatação evidencia o desejo do presidente de provocar mudanças institucionais na forma que o país conduzia sua diplomacia perante o resto do globo.

Em uma cerimônia de formatura do Instituto Rio Branco, Bolsonaro fez uma série de elogios a Ernesto, afirmando que o então ministro tinha a “alma de um patriota”, em referência ao caráter

nacionalistas dos dois, e expressando admiração pela “pessoa” que o chefe do Itamaraty era. Esse perfil foi a causa de sua demissão.

“A causa da saída do Ernesto se deveu não à relação dele com a imprensa ou a atuação dele no contexto externo, mas sim a uma mudança na conformação das forças políticas. O ministro era visto com uma visão muito dogmática e de princípios em relação a alguns temas de política externa”, contou o diplomata A.

Com o redirecionamento da política externa a partir de abril de 2021, devido tanto a circunstâncias internas, como a perda de força política do presidente, como externas, em particular a ausência dos aliados internacionais que estiverem presentes na primeira metade do mandato, o Itamaraty passou a ser comandado pelo embaixador Carlos França, que, diferentemente de Ernesto, tinha uma visão mais pragmática de diplomacia e estava mais alinhado aos princípios tradicionais da instituição.

Nesse segundo momento, o Itamaraty serviu como um amortecedor para as posições mais controversas do presidente, responsabilizando-se pela reparação de alianças que Bolsonaro deteriorava gradualmente, um trabalho que já vinha sendo realizado de forma geral por representantes diplomáticos do Brasil no exterior, mas sem o apoio da alta cúpula do ministério, que sob Ernesto estava mais próxima da atitude ideológica e confrontacionista do governante.

“A gente teve a partir da demissão do Ernesto Araújo e ascensão do chanceler França uma relação bem mais calcada em pragmatismo. Ele era um ministro muito talentoso em matéria de negociação e aparentamentos de arestas. Ele era uma pessoa que tinha esse dom de bom negociador e de conseguir trazer sugestões para os mais altos tomadores de decisão”, disse o diplomata B.

Apesar das qualidades do segundo chanceler de Bolsonaro, a mudança de tom na política externa não foi suficiente para reparar relações

que vinha sendo deterioradas ao longo do mandato, com o isolamento do presidente crescendo e se tornado mais evidente com o passar do tempo, o que limitava os resultados concretos que qualquer chefe do Itamaraty poderia conseguir diante de tal cenário.

Mesmo sem os resultados desejados, o período de França no comando da política externa conseguiu retomar o respeito e a credibilidade do Itamaraty, que vinha sendo testada com Ernesto. Após o fim do mandato, o ministério foi uma das poucas instituições em todo o país que se desvincilhou rapidamente das marcas e do legado do governo Bolsonaro. O que ficou nítido foi a resistência e força institucional demonstradas por aqueles que são os guardiões da tradição diplomática brasileira.

Segundo o embaixador Adriano Pucci, essa resiliência não foi uma surpresa para quem já conhecia a instituição: “Um colega meu que dizia que o Itamaraty é uma grande gelatina: ele balança, mas depois volta para o mesmo lugar.”

O que fica

A discussão do legado do governo Bolsonaro para a política externa do Brasil se limitou até aqui ao levantamento das principais marcas, resultados e características observadas durante os quatro anos de mandato. No entanto, outra forma de compreender o significado da atuação de um presidente e seu impacto para o futuro do país é avaliar ações ou atitudes que foram mantidas por um governante posterior.

No caso de Bolsonaro, é difícil encontrar elementos de sua política externa que foram continuados, uma vez que seu sucessor foi justamente o seu principal rival e adversário na eleição presidencial de 2022 -- o presidente Luiz Inácio Lula da Silva. De forma geral, o atual governante do Brasil tem rompido com as práticas de seu antecessor no âmbito das relações exteriores.

Existem dois casos nítidos disso. Em primeiro lugar, a total reviravolta de Lula no posicionamento do Brasil ante Israel em meio ao conflito na Faixa de Gaza entre o pequeno país do Oriente Médio e o grupo militante palestino Hamas, iniciado em outubro de 2023. O atual presidente tem se colocado como um crítico frequente das ações militares israelenses na região -- que já mataram mais de 50 mil pessoas, segundo dados de autoridades de saúde palestinas --, classificando o ocorrido como “genocídio” e abrindo uma crise diplomática com Israel, que voltou a ser liderada em dezembro de 2022 pelo aliado próximo de Bolsonaro, Benjamin Netanyahu.

Um segundo exemplo é a reaproximação do Brasil com a China, depois da deterioração da relação bilateral entre os dois países na esteira de comentários críticos -- e por vezes infundados -- de Bolsonaro sobre o gigante asiático, à medida que o então presidente era pressionado por uma ala mais ideológica de seu eleitorado a adotar um tom mais agressivo contra o principal parceiro comercial do país. No caso de Lula, o aprofundamento do relacionamento é evidente, com o atual governante brasileiro já tendo realizado duas visitas de Estado a Pequim, no que representa também um viés mais pragmático e menos ideológico para a política externa.

Por outro lado, é possível encontrar duas situações no governo atual em que foram mantidas posições adotadas pela gestão de Bolsonaro. O primeiro exemplo seria a abordagem em relação à guerra na Ucrânia, que começou em fevereiro de 2022. Assim como o ex-presidente, Lula condena a invasão militar russa ao território ucraniano, mantendo também um canal aberto com o líder russo, Vladimir Putin. Bolsonaro chegou a visitar a Rússia na mesma semana que militares do país já se posicionavam em torno da fronteira com a Ucrânia para a invasão e chegou a conversar por telefonema com Putin meses depois. Lula, de maneira semelhante, mantém

contato com o governante russo, principalmente no âmbito do Brics, e visitou Moscou em maio de 2025.

Outro ponto de similaridade é a busca pelo acordo comercial entre Mercosul e União Europeia e as críticas à oposição e solicitações de países europeus para o fechamento do tratado. O governo Lula, em continuação ao observado com Bolsonaro, defende as negociações pelo acordo e ironiza as preocupações ambientais da Europa. Os números da gestão do atual presidente na área ambiental são bastante superiores aos obtidos no governo anterior, mas Lula tem adotado um discurso semelhante ao do ex-presidente quanto acusa aliados europeus de afrontarem a soberania do Brasil ao questionarem o compromisso ambiental do país. Os dados positivos do atual governo -- incluindo forte queda do desmatamento na Amazônia -- e o tom mais cordial e conciliador do presidente, no entanto, têm ajudado a sustentar as relações com as nações europeias, sem causar deterioração.

Por fim, é necessário voltar a dizer que uma visão geral do legado do governo Bolsonaro para a política externa poderá ser conhecida somente em décadas, quando houver um distanciamento seguro para uma análise completa e fria do período. Também não é equivocado imaginar que, em um futuro não muito distante, o Brasil possa voltar a ter um presidente alinhado com os ideais e valores de Bolsonaro -- podendo ser ele mesmo caso consiga reverter sua atual situação de inelegibilidade -- que imponha ações semelhantes às do ex-presidente na política externa. Nesse cenário, o legado do ex-governante brasileiro precisaria ser revisitado, uma vez que ganharia mais força no estudo da tradição diplomática brasileira.

Agradecimentos

A escrita deste livro-reportagem foi certamente a mais desafiadora e educativa experiência da minha curta jornada até aqui no mundo do Jornalismo.

Seria impossível fechar a porta dela sem antes fazer uma série de agradecimentos.

Em primeiro lugar, sou grato pelos bravos diplomatas brasileiros que se dispuseram a falar comigo durante a produção do livro. Eles são guardiões de uma das maiores riquezas que o Brasil possui -- sua tradição diplomática -- e sempre terão meu mais profundo respeito.

Agradeço também o professor Ivan Paganotti, que me acompanhou e orientou nessa trajetória. Seus conselhos e instruções foram essenciais para a realização do livro.

Uma menção especial dedico para a Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo (ECA-USP), que me proporcionou ensinamentos e conexões nesses quatro anos e meio que vou levar para a vida toda.

Sou ainda grato à minha família -- Adriana, Fernando e Maria Clara -- que me acompanham em uma jornada mais longa, de cerca de uma década, para descobrir o que eu quero fazer da vida. Saibam que agora tenho mais certeza do que nunca do caminho que quero traçar pela frente.

Por fim, agradeço infinitamente a Maria Vitória, minha companheira de vida e que esteve comigo nesses últimos meses — e anos — em todos os momentos de alegria ou tristeza, satisfação ou decepção. Sua pura existência me dá motivos de sobra para sorrir todos os dias e coragem para seguir em frente. Conte comigo para todo o desafio que também surgir em sua vida.

Sobre o autor

Nascido em São José do Rio Preto, no interior do Estado de São Paulo, em 1º de março de 2000, Fernando Américo Cardoso vive na Zona Sul da capital paulista desde criança. É formado em Cinema pela Centro Universitário Armando Alvares Penteado (FAAP) desde 2024, mas o desejo em cursar Jornalismo surgiu ainda durante sua primeira graduação, entrando na Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo (ECA-USP) em 2021. No ano seguinte, passou a estagiar na agência Reuters, onde hoje é repórter contratado, com foco em macroeconomia e política. É são-paulino desde que se conhece por gente.

Para promover suas ideias e valores, o presidente brasileiro liderou um processo de ruptura com os pontos mais tradicionais da diplomacia do país, criando, no lugar, uma política externa voltada para o confronto com países considerados inimigos e para a aproximação a nações ideologicamente alinhadas com os valores conservadores defendidos pelo governo e sua base eleitoral.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE COMUNICAÇÕES E ARTES
DEPARTAMENTO DE JORNALISMO E EDITORAÇÃO

FERNANDO AMÉRICO CARDOSO

**Um novo Brasil:
A política externa do governo Bolsonaro (2019-2022)**

São Paulo

Junho/2025

FERNANDO AMÉRICO CARDOSO

**Um novo Brasil:
A política externa do governo Bolsonaro (2019-2022)**

Trabalho de conclusão de curso de Bacharelado em
Jornalismo, apresentado ao Departamento de Jornalismo e
Editoração da Escola de Comunicações e Artes da
Universidade de São Paulo.

Orientação: Prof. Dr. Ivan Paganotti

São Paulo
2025

Agradecimentos

A escrita deste livro-reportagem foi certamente a mais desafiadora e educativa experiência da minha curta jornada até aqui no mundo do Jornalismo.

Seria impossível fechar a porta dela sem antes fazer uma série de agradecimentos.

Em primeiro lugar, sou grato pelos bravos diplomatas brasileiros que se dispuseram a falar comigo durante a produção do livro. Eles são guardiões de uma das maiores riquezas que o Brasil possui -- sua tradição diplomática -- e sempre terão meu mais profundo respeito.

Agradeço também o professor Ivan Paganotti, que me acompanhou e orientou nessa trajetória. Seus conselhos e instruções foram essenciais para a realização do livro.

Uma menção especial dedico para a Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo (ECA-USP), que me proporcionou ensinamentos e conexões nesses quatro anos e meio que vou levar para a vida toda.

Sou ainda grato aos meus pais, Adriana e Fernando, que me acompanham em uma jornada mais longa, de cerca de uma década, para descobrir o que eu quero fazer da vida. Saibam que agora tenho mais certeza do que nunca do caminho que quero traçar pela frente.

Por fim, agradeço infinitamente a Maria Vitória, minha companheira de vida e que esteve comigo nesses últimos meses — e anos — em todos os momentos de alegria ou tristeza, satisfação ou decepção. Sua pura existência me dá motivos de sobra para sorrir todos os dias e coragem para seguir em frente. Conte comigo para todo o desafio que também surgir em sua vida.

Resumo

“Um novo Brasil: a política externa do governo Bolsonaro (2019-2022)” é um livro-reportagem que documenta e analisa a política externa brasileira ao longo dos quatro anos do mandato do presidente Jair Bolsonaro (2019-2022), com uma ampla análise de documentos, discursos, agendas e episódios fundamentais, além de entrevistas com diplomatas brasileiros que testemunharam o período, para compreender a abordagem escolhida pelo governo no campo das relações exteriores. A obra busca demonstrar como o então governante tentou romper com princípios tradicionais da diplomacia brasileira em prol do avanço de interesses seus e de seu eleitorado, sem considerar necessariamente o que seria melhor para o país. Diante dos fracassos e das pressões exercidas por condicionantes internos e externos, o livro ainda almeja evidenciar o redirecionamento da política externa do governo com a aproximação do fim do mandato, em um movimento que tinha como objetivo manter a relevância internacional do presidente, que passava por gradual processo de isolamento, e reparar relacionamentos deterioradas pelas ações externas da gestão nos primeiros anos. Essa trajetória é narrada a partir de relatos separados sobre as relações do Brasil com cada um dos principais blocos e parceiros no cenário internacional.

Palavras-chave: Livro-reportagem; Política externa; Diplomacia; Brasil; Jair Bolsonaro; Itamaraty; Relações Exteriores.

Abstract

“A new Brazil: the story of Bolsonaro’s foreign policy (2019-2022)” is a non-fiction book that documents and analyzes the Brazilian foreign policy throughout the four years of President Jair Bolsonaro's time in power (2019-2022), with a broad analysis of documents, speeches, agendas and episodes, as well as interviews with Brazilian diplomats who witnessed the period, that are fundamental to understanding the approach chosen by the government in the field of foreign relations. The work seeks to demonstrate how the then ruler tried to break with the traditional principles of Brazilian diplomacy in favor of advancing his own interests and also his electorate's interests, without necessarily considering what would be best for the country. In the face of failures and pressures exerted by internal and external conditions, the book also aims to highlight the redirection of the government's foreign policy as the end of his term approached, in a move that aimed to maintain the international relevance of the president, who was gradually going through a process of isolation, and to repair relationships deteriorated by the external actions of the administration in the first years. This trajectory is narrated based on separate reports on Brazil's relations with each of the main blocs and partners on the international scene.

Keywords: Non-fiction book; Foreign policy; Diplomacy; Brazil; Jair Bolsonaro; Itamaraty; Foreign relations.

Sumário

1. INTRODUÇÃO	7
1.1 Apresentação	8
1.2 Problema	8
1.3 Hipótese	8
1.4 Objetivos	8
1.4.1 Geral	8
1.4.2 Específicos	9
1.5 Justificativa	9
2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	11
3. METODOLOGIA	13
4. ESTRUTURA	14
5. CRONOGRAMA DE ATIVIDADES	17
6. PROCESSO DE PRODUÇÃO	17
7. DIFICULDADES	19
8. RESULTADOS OBTIDOS	20
9. POSSÍVEIS DESDOBRAMENTOS	21
10. REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICAS	22

1. INTRODUÇÃO

1.1 Apresentação

“Poucos países devem à diplomacia tanto como o Brasil.”

A frase dita pelo ex-diplomata Rubens Ricupero (2020), autor da obra “A diplomacia na construção do Brasil (1750-2016)”, evidencia um dos maiores consensos na sociedade brasileira até 2019: a excelência da política externa do país, independente do governo ou do presidente no poder. Desprovido da força econômica ou militar de muitos de seus pares desde a independência, o Brasil sempre viu no profissionalismo de sua diplomacia uma forma de exercer influência no cenário internacional. Por décadas, o país foi visto como um símbolo de “centralidade na integração regional, defesa de uma abordagem voltada à universalização de direitos humanos e suporte a regras internacionais e a organizações multilaterais” (LOUREIRO, 2023).

Mas isso mudou em 2019. A ascensão de Jair Bolsonaro à Presidência do Brasil provocou uma série de mudanças em diferentes áreas do Estado brasileiro, mas particularmente na política externa. A abordagem do então presidente em relação ao contexto internacional, que refletia sua visão de mundo e a de seus apoiadores, sustentou-se na desconstrução total dos princípios tradicionais da diplomacia do país, incluindo o “alinhamento automático com os Estados Unidos, a crítica de organizações multilaterais globais, o apoio à reforma ou desconstrução de projetos de integração regional e o abandono ou menosprezo de conexões com o Sul Global” (LOUREIRO, 2023).

A mudança brusca de posicionamento do Estado brasileiro no cenário internacional durante o mandato de Bolsonaro como presidente (2019-2022) tem se tornado alvo de estudos recentes em diversas áreas do conhecimento, uma vez que ainda é difícil compreender como tais alterações se deram de forma tão veloz e amplamente aceita por uma parcela significativa da população.

O trabalho relatado neste documento buscou justamente levantar informações, dados e relatos que auxiliem na compreensão desse fenômeno relevante para a história brasileira. Os quatro anos de Bolsonaro na Presidência foram marcados por discursos, publicações em redes sociais, incidentes e compromissos que explicitam o propósito do então chefe do Executivo de reverter completamente a tradição diplomática brasileira e aproximar o Brasil de países cujos líderes possuíam os mesmos valores e crenças do líder da nação.

Com o acúmulo de fracassos e as pressões de condicionantes internas e externas ao país, no entanto, o governo passou a adotar uma retórica mais moderada na política externa, em particular na metade final do mandato. Mas o crescente isolacionismo do presidente e a necessidade de satisfazer parte de seu eleitorado com uma diplomacia ideológica afetaram a tentativa de posicionamento do Brasil ao fim do governo.

O livro-reportagem produzido mergulhou na política externa brasileira implementada durante o governo de Bolsonaro, a fim de documentar, refletir e discutir como a imagem do Brasil no cenário internacional abandonou sua tradicional independência e foi moldada a partir da figura de seu presidente.

1.2 Problema

Quais histórias, discursos e dados são fundamentais para entender como a política externa brasileira implementada durante a presidência de Jair Bolsonaro se distinguiu da tradição diplomática do Brasil existente até então e contribuiu para o isolamento do país em relação à maior parte do mundo no período?

1.3 Hipótese

A Presidência de Jair Bolsonaro foi marcada por histórias e acontecimentos bem documentados pela imprensa e em arquivos do governo federal que evidenciam o propósito do então presidente de romper, inicialmente, com a maior parte da tradição diplomática brasileira construída até então e construir no lugar uma política externa baseada em fatores ideológicos, reforçando sua imagem de caráter populista e aproximando o país de nações cujos líderes possuíam valores semelhantes ao do chefe do Executivo -- um esforço que, diante da mudança de circunstâncias no contexto internacional e de fracassos da abordagem implementada, cedeu lugar a uma política externa mais pragmática e realista na parte final do mandato.

1.4 Objetivos

1.4.1 Geral

Descrever, no formato de um livro-reportagem, a estrutura da política externa brasileira durante a Presidência de Jair Bolsonaro e suas diferenças com a tradição

diplomática do país por meio da análise de discursos, dados e fatos ocorridos durante o período.

1.4.2 Específicos

- Apresentar os princípios da tradição diplomática brasileira no período anterior ao governo de Jair Bolsonaro e como se deu sua formação;
- Identificar rupturas promovidas pelo novo governo em relação à tradição diplomática brasileira;
- Descrever o perfil de Jair Bolsonaro como líder populista conservador;
- Levantar elementos nos discursos de Jair Bolsonaro que forneçam indícios sobre sua concepção de política externa;
- Quantificar e descrever os compromissos do então presidente Jair Bolsonaro com autoridades internacionais presentes em sua agenda oficial;
- Analisar posicionamentos do Estado brasileiro em organizações internacionais durante o governo de Jair Bolsonaro;
- Verificar a visão apresentada por Jair Bolsonaro para a política externa brasileira em relatos da imprensa nacional e estrangeira;
- Recolher relatos de testemunhas dos acontecimentos narrados;
- Relacionar os elementos da política externa do governo Bolsonaro com o relacionamento que o Brasil teve com diferentes países e regiões no período;
- Identificar continuidades e rupturas do governo brasileiro seguinte em relação à abordagem e posicionamentos adotados pelo governo Bolsonaro.

1.5 Justificativa

O trabalho produzido possui como sua relevância primária a documentação histórica de acontecimentos envolvendo a política externa brasileira durante a Presidência de Jair Bolsonaro, que é digna de um estudo isolado por conta de sua dissociação e ruptura com a tradição diplomática anterior do país. Por se tratar de um período da história do país encerrado recentemente – 2019 a 2022 – são poucos os projetos realizados, desde então, que abordaram o governo de Bolsonaro a partir de seus posicionamentos no campo das relações internacionais, principalmente englobando os quatro anos completos do mandato, tornando o projeto descrito uma contribuição essencial para estudos a posteriori sobre o assunto em diversas áreas do conhecimento.

Para além da documentação, o trabalho ainda permite a reflexão e debate sobre os diferentes pontos levantados envolvendo a política externa brasileira do período, uma vez que também disponibiliza análises e questionamentos sobre cada um dos elementos explorados ao longo da pesquisa. Dessa forma, o projeto pode contribuir não apenas para a revisão do passado da história do país no campo da política internacional, mas ainda fornecer material para a elaboração de novas abordagens e estratégias da diplomacia brasileira que aprendam com os acertos e equívocos do governo Bolsonaro durante o período estudado, servindo como um guia para aqueles que desejem compreender melhor os episódios que marcaram esse período único na história do país.

O projeto ainda se distingue de outros trabalhos sobre o tema ao unir em uma mesma proposta diversas formas de se analisar a política externa brasileira durante a Presidência de Bolsonaro. Outros estudos realizados recentemente focaram em apenas uma abordagem para a pesquisa do tema, seja através da análise de discursos do então presidente e de membros de seu governo ou de entrevistas concedidas a veículos de imprensa. O trabalho descrito aqui, por outro lado, inclui para além dessas perspectivas, um estudo no campo dos dados, buscando descrever a política externa brasileira a partir da quantificação dos compromissos com autoridades internacionais descritos na agenda oficial de Bolsonaro, o que é uma novidade para a pesquisa na área. Também é original o estudo de posicionamentos do governo brasileiro em organizações internacionais ao longo do período pesquisado, acrescentado da realização de entrevistas com indivíduos que foram testemunhas dos acontecimentos a serem narrados.

O motivo pela escolha do formato de livro-reportagem para o projeto se deu pelo entendimento de que se trata de um meio apropriado para o registro dos resultados de várias das etapas realizadas ao longo da pesquisa, como análises de discursos e quantificação da agenda internacional de Bolsonaro, e a organização das informações obtidas. Além disso, há a compreensão de que o livro-reportagem possui um formato mais adequado para a documentação de eventos e processos já encerrados e cuja reflexão e debate se pretende levar para gerações futuras.

Por fim, o trabalho serve como uma contribuição a nível pessoal, à medida que é de interesse do autor do projeto um aprofundamento no estudo da política internacional e da diplomacia brasileira a fim de acumular conhecimentos que possam ser utilizados em futuras iniciativas profissionais de sua carreira jornalística, além de sustentar sua formação como profissional da área.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Os autores estudados para a realização do projeto descrito estão divididos em três eixos: populismo e comunicação (1), política externa brasileira (2) e produção de livro-reportagem e apuração jornalística (3). As obras foram estudadas no processo de pesquisa que precedeu a escrita do livro, o que significa que a maior parte dos autores não foi diretamente citada no produto final, mas ajudaram a embasar as análises e interpretações para os acontecimentos descritos..

O primeiro eixo se refere a autores cujas obras foram essenciais para a criação de um arcabouço conceitual que esteve presente ao longo do trabalho. A compreensão de conceitos como *populismo*, *teoria da conspiração* e *nacionalismo* foram importantes para o desenvolvimento da pesquisa, uma vez que ajudaram a explicar alguns dos processos apresentados. Nesse sentido, abaixo estão algumas das obras e artigos científicos que auxiliaram nesta etapa:

- “O populismo de direita e a comunicação”, de Richard Romancini e Ana Júlia Gennari;
- “Os usos do conceito de populismo no debate contemporâneo e suas implicações sobre a interpretação da democracia”, de Paulo Henrique Paschoeto Cassimiro;
- “The Oxford handbook of populism”, de Cristóbal Rovira Kaltwasser;
- “Populism and Democracy: Lessons from Latin America”, de Carlos de la Torre;
- “O populismo no Brasil (1985-2019) Um velho conceito a partir de uma nova abordagem”, de Paolo Ricci, Mauricio Izumi e Davi Moreira.

A seguir, mostra-se um trecho de Romancini e Gennari (2023, p.46), um dos textos separados, para exemplificar a importância de sua leitura:

A centralidade do “povo” pode ser bem combinada a um ambiente comunicativo que favorece cidadãos não pertencentes à elite. Embora aspectos como a homofilia, as bolhas e câmaras de eco da internet possam prejudicar o debate democrático, têm utilidade para excluir os “outros”. As características da comunicação populista, como simplificação, emocionalização e negatividade, estão alinhadas à economia de atenção na internet, marcada ainda pela instantaneidade, imediatismo e viralidade.

O segundo eixo se trata de autores fundamentais para o entendimento da história da política externa brasileira – a fim de se criar uma contextualização para o assunto abordado no projeto – e para uma análise das rupturas promovidas durante o governo de Jair Bolsonaro.

Buscou-se listar os princípios e elementos que moldaram a diplomacia do Brasil ao longo de seis séculos a partir da análise histórica de cada um dos autores. Com isso, separou-se as seguintes publicações para estudo:

- “Política Externa Brasileira: História e Historiografia”, de Gelson Fonseca Júnior (org.);
- “A diplomacia na Construção do Brasil”, de Rubens Ricupero;
- “Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros”, de Amado Luiz Cervo;
- “Conspiracy Theories and Foreign Policy Narratives: Globalism in Jair Bolsonaro’s Foreign Policy”, de Feliciano de Sá Guimarães, Davi Cordeiro Moreira, Irma Dutra de Oliveira e Silva, and Anna Carolina Raposo de Mello;
- “Conspiracy Theory and the Foreign Policy of the Far Right: The Case of Jair Bolsonaro’s Brazil (2019-2021)”, de Felipe Pereira Loureiro.

Em seguida, exibe-se um trecho de Ricupero (2020, p.25) para justificar a importância de sua leitura:

Poucos países devem à diplomacia tanto como o Brasil, e não só em relação ao território. Em muitas das principais etapas da evolução histórica brasileira, as relações exteriores desempenharam papel decisivo. Com seus acertos e erros, a diplomacia marcou profundamente a independência, o fim do tráfico de escravos, a inserção no mundo por meio do regime de comércio, os fluxos migratórios, voluntários ou não, que constituíram a população, a consolidação da unidade ameaçada pela instabilidade na região platina, a industrialização e o desenvolvimento econômico.

O terceiro eixo aborda autores importantes para a compreensão do formato de livro-reportagem do projeto, além de como ocorrerá a apuração das informações que moldarão a pesquisa, sejam elas coletadas em entrevistas, documentos, ou bancos de dados. Segue abaixo alguns textos que ajudaram nessa direção:

- “A reportagem investigativa e suas especificidades: O processo de produção pela perspectiva dos (das) jornalistas”, de Mariana Galvão Noronha e Paula Melani Rocha;
- “Jornalismo e narratividade em sintonia: um percurso teórico-conceitual pelos elementos da grande reportagem”, de José Augusto Mendes Lobato;
- “Os elementos do jornalismo: O que os jornalistas devem saber e o público exigir”, de Bill Kovach e Tom Rosenstiel.

Nesse momento, apresenta-se um trecho Lobato (2016, p.68), de uma das obras escolhidas, para elaborar a importância de sua leitura:

Definir o que é mais importante para o público é uma das formas de trabalhar na filtragem e seleção dos fatos/acontecimentos a serem reportados, de acordo com critérios como atualidade, proximidade, impacto, frequência, amplitude, clareza/ falta de ambiguidade, relevância, conformidade/consonância (previsibilidade e demanda), continuidade, composição, referência a nações ou pessoas de elite, personificação e negativismo

3. METODOLOGIA

O trabalho proposto abordou o tema selecionado de forma *exploratória*, uma vez que se buscou recolher informações, dados e elementos que formaram a política externa brasileira durante o governo de Jair Bolsonaro, permitindo, assim, uma reflexão profunda sobre como se deu a diplomacia do país no período estudado. A análise do material coletado e as interpretações realizadas ao longo da pesquisa se deram a partir de uma visão *hipotético-dedutiva*, em que fatores isolados sobre o assunto foram investigados em busca de uma generalização, mas tendo a existência anterior de uma hipótese (descrita em item anterior) como ponto de partida para a coleta das informações necessárias ao estudo.

Na prática, o projeto teve início com o estudo de uma bibliografia previamente selecionada que permitiu a compreensão da história da política externa brasileira no período anterior à Presidência de Jair Bolsonaro, com destaque para as obras “A diplomacia na construção do Brasil”, de Rubens Ricupero, e “Inserção Internacional: Formação dos Conceitos Brasileiros”, de Amado Luiz Cervo, ambas referências na área.

Em seguida, para a descrição do perfil de Jair Bolsonaro como líder populista de extrema-direita no Brasil, foi necessária uma pesquisa para melhor entendimento de conceitos explorados ao longo do projeto, como *populismo* e *teoria da conspiração*, em que foi primordial a leitura do artigo “O populismo de direita e a comunicação”, dos autores Richard Romancini e Ana Júlia Gennari.

O estudo em si de como se estruturou a política externa brasileira no governo de Jair Bolsonaro ocorreu por meio da coleta de uma série de informações e dados de diferentes fontes. Em um primeiro momento, o foco esteve em torno estudo da agenda internacional de Bolsonaro durante seu mandato, com a quantificação de encontros com autoridades internacionais e viagens de Estado, a fim de se compreender a frequência com que o então mandatário se encontrou com determinados líderes – com destaque para aqueles com valores

semelhantes aos seus –, e a descrição desses episódios, à procura de ocorrências que evidenciem as preferências de Bolsonaro no cenário internacional.

Em uma fase posterior, a atenção se voltou para a análise dos discursos do então presidente, tanto formais – presentes nos arquivos do governo federal ou de organizações internacionais – como informais – o que inclui publicações em plataformas de rede social, como X (antigo Twitter) e Instagram, e entrevistas à imprensa. O procedimento a ser aplicado nesta etapa foi de um estudo qualitativo das declarações de Bolsonaro, com a busca por termos e construções verbais que explicitasse a visão do então chefe do Executivo para a política externa do país.

Também foi realizada uma análise sobre posicionamentos do Brasil dentro de debates em organizações internacionais, como em votações na Assembleia da Organização das Nações Unidas (ONU), a fim de se entender a mensagem transmitida pelo governo a seus parceiros internacionais no período, assim como identificar a proximidade ou distância das posições do Brasil quando comparadas a outros países.

Por fim, em intermediação a todas as pesquisas e análises realizadas, foram feitas entrevistas com indivíduos que estiverem próximos das tomadas de decisão descritas no projeto, com o intuito de complementar as informações acumuladas com relatos de testemunhas da política externa brasileira no período abordado.

4. ESTRUTURA

Para além de uma pequena introdução nas primeiras páginas do projeto, o livro descrito foi dividido em nove capítulos, voltados para a melhor organização dos conceitos abordados, da descrição da política externa brasileira no governo de Jair Bolsonaro, da forma como essa abordagem se refletiu nas relações do Brasil com diferentes regiões do globo, e do legado deixado pelo presidente para o histórico diplomático do país. Internamente a cada capítulo, houve divisões em subtítulos para diferenciar temas ou períodos temporais distintos do recorte presente em cada um. Segue abaixo a estrutura escolhida para o livro:

INTRODUÇÃO

1. A Tradição: uma essência internacionalizante

- a. Do uso da força ao diálogo
- b. A busca pelo desenvolvimento
- c. Americanistas x Independentistas

- d. O acumulado histórico

2. A Ruptura: uma política, dois momentos

- a. Realismo x Narrativa
- b. Parcerias estratégicas?
- c. (In)dependência de inserção
- d. Confronto, confronto e confronto
- e. O desenvolvimento é o vetor?

3. EUA: um parceiro inevitável

- a. “Um conjunto de valores compartilhados”
- b. “Sempre fui um grande admirador dos EUA”
- c. “Ele é um homem especial”
- d. “Estou cada vez mais apaixonado”
- e. “Nossa relação nunca foi tão próxima”
- f. “Você vai ver o que aconteceu infelizmente”
- g. “Estarei pronto a trabalhar com o novo governo

4. Mercosul: aliança por obrigação

- a. “O Mercosul precisa valorizar sua tradição original”
- b. “Um Mercosul de menos discurso e mais ação”
- c. “O Mercosul é parte das soluções”
- d. “O sucesso não pode ser medido por acordos”
- e. “É preciso de compromisso e espírito de cooperação”

5. Venezuela e Cuba: inimigos de primeira linha

- a. “O Brasil estará a postos para levar a liberdade”
- b. “A Venezuela experimenta a crueldade do socialismo”
- c. “Nosso país deixou de contribuir com a ditadura cubana”

6. União Europeia: a queda definitiva na realidade

- a. “É preciso concluir rapidamente as negociações”
- b. “Faltam pequenos detalhes”
- c. “Tentativas de instrumentalizar a questão ambiental”
- d. “Somos vítimas de campanhas de desinformação”
- e. “Estamos abertos à cooperação internacional”
- f. “É um povo que sabe o que é ditadura”
- g. “A identidade nacional constitui direito fundamental”
- h. “Considero o seu país o nosso pequeno grande irmão”

7. Brics: da incerteza à dependência

- a. “Trabalhar ativamente pelo fortalecimento do grupo”
- b. “Estava ansioso para esta visita”
- c. “Tal atitude anti-China não condiz com seu estatuto”
- d. “Não acredito que transmita segurança para a população”
- e. “É mais que um casamento perfeito”

8. Oriente Médio: desejo x capital

- a. “Prezado irmão”
- b. “Nosso governo está de braços abertos”
- c. “Estamos trabalhando para atingir o objetivo”
- d. “A nova política de aproximação simultânea”

9. Legado: entre memórias e continuidades

- a. Deterioração espalhada
- b. Nova face
- c. Força institucional
- d. O que fica

Explicando de forma resumida o significado por trás da estrutura, o primeiro capítulo teve como objetivo contextualizar a história da política externa brasileira com o objetivo de apresentar os princípios históricos que têm marcado a diplomacia do país. No segundo capítulo, o intuito foi justamente demonstrar com quais dos elementos descritos anteriormente o governo Bolsonaro tentou promover uma ruptura, fornecendo exemplos para cada uma das tentativas e já apresentando relatos de entrevistados, além de análises de dados e discursos para fundamentar as explicações.

Nos capítulos de 3 a 8, buscou-se dividir a política externa do período estudado a partir de regiões estratégicas, mostrando como o governante brasileiro abordou as relações com cada uma delas e expressando a ruptura que houve nos relacionamentos explorados. Tal divisão se deu principalmente por elementos geográficos -- Mercosul e União Europeia -- e geopolíticos -- Brics e Oriente Médio -- que permitiram juntar determinados países em blocos únicos. Por fim, o capítulo final apresenta uma tentativa de determinar o legado da política externa do período, tanto em relação aos elementos mais marcantes e que se tornaram símbolos do período quanto a aqueles que foram continuados pelo governo seguinte, liderado pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

5. CRONOGRAMA DE ATIVIDADES

Atividades/Meses	NOV	DEZ	JAN	FEB	MAR	ABR	MAI	JUN
Elaboração do projeto de pesquisa	■							
Leitura da bibliografia essencial	■	■	■					
Quantificação da agenda internacional de Bolsonaro			■					
Análise de discursos de Bolsonaro				■				
Estudo de posicionamentos do Brasil em organizações internacionais				■				
Entrevistas com fontes			■	■	■			
Redação dos primeiros capítulos					■			
Redação do livro						■	■	
Revisão final								■

6. PROCESSO DE PRODUÇÃO

O processo de produção do livro-reportagem descrito se iniciou em dezembro de 2024, quando ocorreu o primeiro encontro com o orientador. Nessa primeira reunião, houve uma discussão sobre o cronograma a ser seguido nos meses seguintes e o levantamento de quais eram as prioridades que deveriam receber atenção logo de partida. O primeiro mês foi marcado pela leitura de algumas obras e artigos da bibliografia considerados essenciais para a compreensão de conceitos importantes que seriam utilizados futuramente na escrita do livro. Os grandes destaques, que se tornarão a base para todo o primeiro capítulo, foram as obras do

embaixador Rubens Ricupero e do pesquisador Amado Luiz Cervo sobre a história da política externa brasileira.

Logo na passagem do ano, a segunda atividade que passou a ser desempenhada foi a busca por fontes diplomáticas para entrevistas, por se entender que o agendamento de uma fonte dessa importância poderia demandar semanas de negociação entre as duas partes. Em um período de três meses foram, contatadas mais de 30 embaixadas ou consulados brasileiros ao redor do globo via e-mail, sendo todos liderados por diplomatas que trabalharam dentro do Itamaraty no governo Bolsonaro ou assumiram cargos relevantes para a discussão de assuntos abordados no livro. As entrevistas ocorreram em diferentes momentos do processo de produção -- uma ocorreu apenas no fim de abril, por exemplo --, de acordo com a disponibilidade das fontes. Das quatro entrevistas realizadas, três foram via videochamada, enquanto uma aconteceu com o envio de uma lista de perguntas por e-mail. Dois diplomatas, Adriano Pucci e Alessandro Warley Candeas, concordaram em falar *em on*, enquanto outros dois optaram por conversar *em off*,

Ainda em janeiro, iniciou-se a análise da agenda oficial de Bolsonaro, encontrada nos arquivos da Presidência da República. O objetivo foi a listagem de todos os compromissos internacionais do presidente em uma planilha (neste [link](#)), caracterizando cada um eles segundo às seguintes categorias: País/Grupo, Mês, Ano, Continente, Tipo (visita de Estado, bilateral, jantar, posse, etc), Nível (presidente, premiê, chanceler, embaixador, etc), Onde/Como (Brasil, evento, telefonema, visita, etc) e Ideologia (esquerda, centro-esquerda, centro, centro-direita e direita) -- este último elemento foi determinado por pesquisa de como grandes agências internacionais de notícias classificavam os líderes ou partidos mencionados. Em seguida, com o uso da ferramenta tabela dinâmica, procurou-se quantificar informações como os países que Bolsonaro mais se reuniu, os continentes mais visitados, a ideologia política mais presente nos encontros, entre outros fatos relevantes para a definição da política externa do período.

Em fevereiro, o foco esteve em torno da análise de discursos de Bolsonaro em compromissos internacionais. As falas também foram encontradas na Biblioteca da Presidência da República, que contém tanto comentários preparados para serem lidos pelo então presidente, como discursos informais e improvisados em determinados eventos. Nesse momento, buscou-se reunir os posicionamentos do Brasil em relação a uma série de temas de relevância internacional com base na comunicação oficial do governo a partir das falas do presidente. No mesmo mês, também foi iniciado um estudo sobre votos do país na Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) ao longo dos quatro anos de

mandato (neste [link](#)), com o intuito de identificar mudanças e rupturas nas opiniões brasileiras sobre questões que marcam os debates na entidade, como o conflito israelo-palestino e a necessidade de um embargo econômico sobre Cuba.

Com isso, depois do acúmulo de uma série de informações, dados e relatos, o livro-reportagem começou a ser escrito em março. Nos três meses seguintes, houve a entrega de um capítulo, em média, por semana -- para os capítulos sobre União Europeia e Brics, em particular, foram precisos em torno de duas semanas --, com os dias divididos em pesquisas complementares (notícias, declarações oficiais e outros documentos) e escrita. A cada entrega, um atendimento foi agendado com o orientador para a discussão de correções a serem feitas. Por fim, o mês de junho foi marcado pela revisão final do livro.

7. DIFICULDADES

Assim como em vários projetos, a produção do livro-reportagem descrito contou com diversas dificuldades ao longo do semestre, divididas em praticamente todas as etapas. Um primeiro obstáculo encontrado ocorreu na busca por fontes diplomáticas. Como dito anteriormente, foram mais de 30 embaixadas ou consulados contatados, mas apenas quatro diplomatas concordaram em conceder entrevista. Em sua maioria, as potenciais fontes até respondiam aos e-mails enviados, mas expressavam relutância em conversar devido aos seus cargos de momento ou por não se acharem a pessoa apropriada para comentar os assuntos abordados. Apesar de entrevistas *em off* serem um elemento característico do jornalismo, sabe-se que elas fornecem menor credibilidade do que conversas *em on*, então se lamenta o fato de que metade das fontes preferiu falar de forma anônima, mesmo que tenham exibido enorme coragem só pelo fato de estarem dispostas a fornecerem seus depoimentos.

Outra dificuldade esteve presente na etapa de análise da agenda oficial de Bolsonaro. Houve diversos casos em que se encontrou compromissos do presidente com autoridades internacionais que não foram mencionados em sua agenda oficial, com destaque para casos notórios, como um telefonema com o presidente dos EUA, Donald Trump, e uma videochamada com o presidente da Argentina, Alberto Fernández. Esses encontros não foram ignorados no livro e contaram com uma descrição precisa para cada um. No entanto, após conversa com o orientador, foi decidido manter esses compromissos fora da análise quantitativa sobre a agenda de Bolsonaro, uma vez que descobrir todos os encontros listados fora dos arquivos é uma atividade suscetível a erros, sendo possível um controle maior sobre os dados com a restrição aos números oficiais divulgados.

Na análise dos discursos, a principal dificuldade encontrada também esteve atrelada a obtenção de informações que não estavam em documentos oficiais. Em muitos casos, o comentário mais relevante feito por Bolsonaro em um compromisso internacional não ocorreu em um discurso ou declaração preparada, mas em uma conversa com jornalistas logo depois dos eventos, o que normalmente não consta nos arquivos da Presidência. Dessa forma, ao longo da escrita dos capítulos, foi necessária a pesquisa complementar por notícias sobre os compromissos do presidente em diversos veículos, a fim de buscar quais fatos marcaram os episódios estudados.

Por fim, ao longo do processo de escrita do livro, houve dificuldade em saber como organizar as diversas informações acumuladas com a pesquisa. A estrutura descrita anteriormente foi alterada pelo menos três vezes a fim de se alcançar uma forma que melhor organizasse os elementos a serem relatados na obra. Porém, julga-se que o resultado obtido foi o melhor possível para todos os quesitos mencionados.

8. RESULTADOS OBTIDOS

Para avaliar os resultados obtidos na produção do projeto, julga-se necessário lembrar a pergunta feita em tópico anterior deste documento. Levando o questionamento em consideração, é possível afirmar que o livro alcançou diversas respostas, através de diferentes meios, para sustentar a hipótese elaborada antes do início da produção. Com base na análise da agenda oficial de Bolsonaro, por exemplo, os números obtidos pelo uso da tabela dinâmica provaram o ímpeto do presidente em promover relacionamentos de cunho ideológico no contexto internacional, assim como evidenciaram seu maior isolamento na parte final do mandato. Descobriu-se que Israel, EUA, Paraguai e Polônia, para além do alinhamento com as ideias do governante brasileiro em parte do período estudado, foram os parceiros a mais realizarem encontros com Bolsonaro ao longo de quatro anos. Também foi possível obter informações sobre os países que não estiveram na agenda prioritária do presidente, como a América do Sul e a África.

Em relação aos discursos analisadas, encontrou-se evidências de que o presidente guardava palavras e expressões mais afetuosas -- como “amigo” ou “irmão” -- para autoridades ideologicamente mais alinhadas a ele, como o caso de Trump, do presidente da Argentina, Mauricio Macri, ou do primeiro-ministro de Israel, Benjamin Netanyahu. Para países menos próximos do presidente, mas que possuíam importância econômica e comercial para o Brasil, Bolsonaro se limitava a uma linguagem de caráter respeitoso, mas sem

demonstração de admiração. Em suas falas, também se provou o caráter confrontacionista do governo, descrito como uma das tantas rupturas promovidas por seu governo em relação à tradição diplomática anterior.

Já as entrevistas com as fontes diplomáticas foram fundamentais para fornecer credibilidade às conclusões alcançadas através dos dados e dos discursos. Os relatos de cada um ainda ofereceram novos ângulos e visões sobre como compreender a política externa brasileira do período, complementando a pesquisa e aprofundando a discussão de diversos pontos importantes que foram abordados no livro.

Além disso, o estudo da bibliografia teve papel essencial ao permitir embasamento histórico aos episódios relatados, principalmente quando o objetivo era destacar uma ruptura realizada pelo governo na política externa. A análise do passado, através de livros como os do embaixador Rubens Ricupero e do pesquisador Amado Luiz Cervo, forneceu material para a criação de conexões entre o governo Bolsonaro e o período anterior, sejam relações de continuação ou de afastamento.

9. POSSÍVEIS DESDOBRAMENTOS

O livro-reportagem descrito nunca teve a meta de ser o resultado final e definitivo do estudo sobre a política externa do governo Bolsonaro, apesar de se tratar de um período da história que já se encerrou. Na verdade, trata-se de uma tentativa inicial de documentação da política quando observada como um todo e através de uma variedade de ferramentas, deixando espaço para possíveis desdobramentos no futuro.

Este livro abre a possibilidade, por exemplo, do estudo específico de assuntos abordados em cada capítulo de forma mais profunda. Um pesquisador interessado pode desejar estudar somente a política externa bolsonarista em relação aos EUA. Nesse sentido, o capítulo sobre esse relacionamento pode servir como uma base inicial e um ponto de partida para o desenvolvimento da pesquisa desejada.

Um outro desdobramento está relacionado ao fato de que, apesar de possível, é difícil analisar um período da história que acabou há pouco. Com o passar das décadas, o pensamento acadêmico ou coletivo pode adotar outra interpretação completamente diferente sobre o tema e as teses deste livro. Nesse cenário, a obra serviria como um retrato sobre como o atual pensamento observa o legado da política externa brasileira nos anos estudados.

Também não se descarta o uso deste projeto para a criação de conteúdos em outras mídias. O livro, por exemplo, poderia servir como base para um roteiro de *podcast* ou

documentário que busque abordar a política externa do governo Bolsonaro. Muitas das informações obtidas podem ser encontradas em formato audiovisual, seja através de vídeos da imprensa ou divulgados pela própria Presidência. A estrutura do livro, com a divisão dos capítulos por aspectos geográficos e geopolíticos, também pode servir de inspiração para a organização de um conteúdo em uma mídia alternativa.

10. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CERVO, Amado Luiz. **Inserção Internacional**: formação dos conceitos brasileiros. 2. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2008. ISBN 978-85-02-06570-3.

GUIMARÃES, Feliciano de Sá; MOREIRA, Davi Cordeiro; SILVA, Irma Dutra de Oliveira; DE MELLO, Ana Carolina Raposo. **Conspiracy Theories and Foreign Policy Narratives**: Globalism in Jair Bolsonaro's Foreign Policy. *Latina American Perspectives*. Ed. 248. Vol. 50. P. 272-280. 2023.

INÁCIO, Magna *et al.* **Presidente, Gabinete e Burocracias**: o que a nova administração Lula precisa saber. 1. ed. São Paulo: Hucitec Editora, 2023. ISBN 978-85-8404-351-4.

JÚNIOR, Gelson Fonseca *et al.* **Política Externa Brasileira**: História e Historiografia. 1. ed. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2023. ISBN 978-85-7631-975-7.

KOVACH, Bill; ROSENSTIEL, Tom. **Os elementos do jornalismo**: O que os jornalistas devem saber e o público exigir. 2. ed. São Paulo: Geração Editorial, 2003. ISBN 8575090739.

LOBATO, José Augusto Mendes. **Jornalismo e narratividade em sintonia: um percurso teórico-conceitual pelos elementos da grande reportagem**. *Estudos em Jornalismo e Mídia*. Vol. 13. nº 2. p. 66-77. 2016.

NORONHA, Mariana Galvão; ROCHA, Paula Melani. **A reportagem investigativa e suas especificidades**: O processo de produção pela perspectiva dos (das) jornalistas. *Revista Pauta Geral*. Vol. 5. nº1. p-135-151. 2018.

RICUPERO, Rubens *et al.* **A diplomacia na construção do Brasil (1750-2016)**. 2. ed. Rio de Janeiro: Versal Editores, 2020.

ROMANCINI, Richard; GENNARI, Ana Júlia. **O populismo de direita e a comunicação.**
Revista Eco-Pós. 26(01), p. 31–55. Disponível em:
<https://doi.org/10.29146/eco-ps.v26i01.28016>

VIOLA, André. “**Beloved homeland, Brazil!**”: the relationship between populism and nationalism in Bolsonaro’s speeches. *Universidade de São Paulo*. 2023