

1.13 • Conjuntura Internacional

À DERIVA NO MUNDO: A POLÍTICA EXTERNA NO BRASIL DE BOLSONARO

Pedro Seabra

Texto entregue em Novembro de 2019

A TOMADA DE POSSE DE JAIR BOLSONARO em janeiro de 2019 como novo Presidente da República representou um ponto de inflexão na história contemporânea do Brasil. Após um período eleitoral polarizado e controverso em igual medida, o governo tem-se essencialmente caracterizado por um discurso virulento e por uma vontade visceral de proceder a um corte profundo com a governação anterior do Partido dos Trabalhadores (PT). Nesse sentido, e pese embora quaisquer balanços antes do fim de mandato acabarem sempre por pecar por defeito, o primeiro ano em funções permite desde já destacar as tendências mais significativas (e problemáticas) em curso. O domínio da política externa, em particular, tem servido para reforçar a tão desejada distinção com a década precedente, sem, no entanto, se identificar particular coerência na sua execução. Em vez de representar uma prioridade, desenvolvimentos na posição internacional do Brasil têm refletido acima de tudo ditames conjunturais internos e erráticos, sem um rumo evidente à vista, e em claro prejuízo da imagem do país no mundo.

Quem manda e quem decide

O primeiro passo aquando de um novo ciclo político passa, inevitavelmente, por mudanças ao nível de liderança. Neste âmbito, e apesar das diferentes personalidades no cargo ao longo dos anos, o Ministério das Relações Exteriores (MRE, também conhecido como Itamaraty) sempre reteve a sua centralidade no respetivo processo decisório. Em teoria, a nomeação do diplomata de carreira Ernesto Araújo para chefiar o MRE não deveria por isso suscitar quaisquer questões de monta, enquanto matéria do foro exclusivo das competências presidenciais e enquanto confirmação de um padrão anterior de escolhas semelhantes.

Contudo, em vez disso, tal nomeação sobressaiu por motivos bem mais controversos. Primeiro, por ter refletido uma indicação direta de Olavo de Carvalho, o guru-filósofo radicado nos EUA e considerado o verdadeiro ideólogo do governo Bolsonaro. Ao mesmo tempo que renunciava um redimensionamento da rede diplomática pelo mundo e despoletava purgas internas de críticos ao governo, Araújo passou assim a assumir a condição adicional de arauto de tendências obscurantistas internacionais e anti-globalistas. Segundo, porque apenas contribuiu para reduzir a relevância do MRE no cômputo geral, já de si subalternizado pelo protagonismo de Eduardo Bolsonaro, nas funções de presidente da Comissão de Relações Exteriores do Câmara dos Deputados, mas especialmente como filho do presidente eleito. A sua indicação nominal, ainda que posteriormente retirada, como embaixador

do Brasil em Washington consagrou a noção que canais de comunicação privilegiados por via familiar tenderão invariavelmente a prevalecer sobre qualquer *know-how* diplomático especializado porventura ainda existente.

“
Desenvolvimentos na posição internacional do Brasil têm refletido acima de tudo ditames conjunturais internos e erráticos.
 ”

Muito embora a proliferação de atores responsáveis pela execução da política externa brasileira não constitua em si mesmo um fenómeno inusitado ou sequer recente, o último ano tem se revelado particularmente assinalável. Reforçando a cacofonia de liderança, pródiga em disputas e contradições nas redes sociais, o Vice-Presidente Hamilton Mourão aparece também nesta equação como representante de uma ala militar em ascensão, e sobretudo como um pretense fiel da balança, disposto a temperar declarações mais intempestivas e a advogar posições externas mais realistas em nome do interesse nacional. No entanto, o seu espaço de manobra – bem como o de todos os restantes intervenientes, incluindo uma facção mais liberal-tecnocrática, liderada pelo Ministro da Economia Paulo Guedes, ou a extensa bancada evangélica no Congresso – permanece contingente às flutuações de desinteresse do próprio Presidente por uma política externa individualizada na sua pessoa. A atomização dos centros de decisão em paralelo com a crescente marginalização do Itamaraty acaba assim por refletir mais uma desagregação no topo do que uma política deliberada ou concertada especificamente para o efeito.

Da região para o mundo

Mas se hierarquicamente é notória a falta de uma orientação clara, na vizinhança mais próxima, o estilo do novo governo não deixou de se fazer sentir desde logo. O legado dos governos PT tornou-se o principal alvo, patente no desmembramento de soluções institucionais previamente promovidas, tais como a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL). Em seu lugar, surgiu o projeto do Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (PROSUL), com a promessa de uma estrutura alegadamente menos ideológica, mas também acarretando menos compromissos permanentes para o Brasil. Por outro lado, o há muito ambicionado e ilusivo acordo de comércio livre entre a União Europeia (UE) e o

Mercosul conheceu um avanço inesperado, com o anúncio em junho de um consenso preliminar entre ambas as partes. Apesar da contradição com ataques prévios à existência do Mercosul durante a campanha eleitoral bem como a paternidade dúbia quanto ao verdadeiro promotor do desenlace, o governo de Bolsonaro reclamou para si os créditos do processo negocial de 20 anos. No entanto, tal feito foi em verdade alcançado *apesar* de Bolsonaro, e não *por causa* do seu compromisso com as disposições acordadas, atestando em vez disso a dispersão de agendas conflitantes no seio da sua própria equipa.

Ao nível bilateral, relações com outros países ideologicamente mais alinhados na região evitaram até ao momento movimentações contrárias de monta aos interesses brasileiros. A tentativa de renegociação do Acordo de Itaipu com o Paraguai constituiu uma exceção: o governo em Assunção quase caiu após protestos locais quando os termos acordados vieram a público em julho, descobrindo-se que beneficiavam significativamente mais o Brasil. Mas foi com relação à Venezuela que Bolsonaro tentou ganhar de forma mais ostensiva as suas principais credenciais regionais. Por entre ameaças veladas de uma possível intervenção militar direta, adotou-se uma posição retórica mais musculada e demandante face ao regime de Nicolás Maduro e de apoio às pretensões de Juan Guaidó. No entanto, a situação de impasse decorrente acabou por deixar a nu os limites das capacidades materiais brasileiras em paralelo com um aumento abrumador do fluxo de refugiados venezuelanos.

O tema dos refugiados foi também trazido para primeiro plano logo nos primeiros dias de governo, com o abandono do Pacto Global das Migrações. Esta posição de antagonismo face a grandes debates internacionais foi mimizada através de um discurso oficial que passou a colocar em causa, inclusive, os argumentos científicos das alterações climáticas. De igual forma, uma série de votos em consonância com a Arábia Saudita, Egito e outros regimes afins no Conselho de Direitos Humanos da ONU sobre questões de ideologia de género, contribuiu para fundamentar uma crescente percepção de retração do Brasil face à utilidade de instrumentos multilaterais internacionais – antes considerados uma das pedras-chave da diplomacia brasileira – bem como um revisitar de posições que se consideravam até então estabelecidas na agenda externa do país. O discurso de Bolsonaro em setembro, abrindo a 74ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, apenas veio a amplificar tal disposição.

Contudo, nem a região nem os fóruns internacionais receberam a mesma prioridade que outro destino mais à norte, nomeadamente os EUA. Identificando semelhanças ímpares com os mé-

todos e estratégias da administração de Donald Trump, quer de campanha quer de governo, a equipa de Bolsonaro não tardou em tentar virar a página. Usando Israel como *proxy* para demonstrar a sua predisposição face às orientações internacionais emanadas pela nova Casa Branca, prometeu-se quase de imediato o reconhecimento de Jerusalém como capital do estado judaico. Apesar de tal mudança não se ter ainda concretizado, muito por conta da reprovação dos mercados no Médio Oriente, vitais para as exportações brasileiras, o tiro de partida para um novo alinhamento bilateral estava lançado. Uma visita oficial de Bolsonaro aos EUA em março proporcionou a cobertura necessária, com a atribuição do estatuto de aliado militar estratégico dos EUA fora da Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO) – o segundo país latino-americano a recebê-lo, depois da Argentina, e apenas o 18º do mundo – a constituir o principal dividendo até à data. Contudo, resultados mais tangíveis na forma de um apoio concreto à entrada do Brasil na Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), uma isenção de vistos para entrada nos EUA ou o início de negociações com vista a um acordo comercial, permanecem, por enquanto, fora de alcance.

No polo oposto, importa referir os sinais dispares emanados com relação à China. Apesar das críticas assinaláveis durante a campanha devido ao seu peso económico crescente, Bolsonaro foi rapidamente forçado a moderar o discurso oficial. Para tal, beneficiou da *blitz* de relações públicas levado a cabo por Mourão para tranquilizar o principal importador e investidor no Brasil de que o seu acesso e interesses não conheceriam afinal quaisquer alterações de monta. A visita do próprio Bolsonaro a Beijing em outubro e a organização da cimeira dos BRICS em novembro no Brasil representaram tentativas de alcançar a quadratura do círculo neste âmbito, visando manter a China por perto, mas sem conseguir ainda assim disfarçar o incómodo face à sua preponderância na balança comercial nacional. Uma última imagem de marca do primeiro ano de governo prende-se também com as geografias e temáticas que não receberam precisamente qualquer atenção ou foram relegadas para um plano secundário: África e questões de cooperação sul-sul, por exemplo, saltam à vista por terem desaparecido em absoluto da lista de prioridades externas.

O que esperar do Brasil

Perante os desenvolvimentos evidenciados durante o ano transato, é possível desde logo antecipar três decorrências para a execução vindoura da política externa brasileira. A primeira centra-se nos custos de reputação internacional, inerentes a uma abordagem conflitante face a parceiros e temáticas antes considerados de excelência. A questão da Amazónia, em particular, recebeu enfoque acrescido durante o segundo semestre, à medida que novos dados sobre o desmatamento ou sobre as populações indígenas no seu seio, vieram a público. As críticas à Noruega e à Alemanha devido ao corte de financiamento para o Fundo Amazónia, ou até mesmo as disputas

públicas de Bolsonaro com o Presidente francês Emmanuel Macron, ilustram amplamente o desfasamento entre a imagem internacional que o Brasil detinha no passado nesta área e aquela que consegue transmitir atualmente. Como consequência mais imediata, é possível que tal deterioração reputacional leve, por exemplo, a um bloqueio informal da ratificação do acordo UE-Mercosur, com os parceiros europeus a colocarem um *premium* acrescido numa mudança de posição significativa por parte das autoridades brasileiras ao nível ambiental.

“
Importa referir os sinais dispares emanados com relação à China.
”

Uma segunda constatação associada a este padrão errático reside na manifesta fragilidade em que o mesmo assenta. Uma adesão inata do governo de Bolsonaro a movimentos análogos ao nível internacional – numa amálgama ideológica capitaneada por Steve Bannon nos EUA, Viktor Orbán na Hungria, e Matteo Salvini na Itália, entre outros – poderá proporcionar uma frente comum ocasional que permite salvar face perante a sua base eleitoral, mas não deixará ainda assim de permanecer suscetível a mudanças bruscas na fonte. Se as tendências políticas na região (e.g. na Argentina) e no mundo (e.g. nos EUA) se invertem diametralmente e governos no espectro oposto forem eleitos, o respaldo externo obtido até à data cessará de existir, acarretando consigo um isolamento substancial do Brasil. A aposta numa agenda marcadamente anti-globalista e numa afinidade umbilical com a administração Trump poderá por isso não sobreviver incólume, pese embora o estrago decorrente no entretanto. Por último, é também por demais expectável que a política externa continue a refletir conexões intrínsecas com o que se passa dentro do próprio Brasil, em termos de um contexto interno extremado face a um passado recente. Dito de outra forma, o que é externo apela à base popular interna, e o que é interno substancia uma resposta oficial vocífera no plano exterior. Do ponto de vista do governo de Bolsonaro, as suas posições internacionais não têm que necessariamente primar por uma justificação pormenorizada ou seguir uma estratégia detalhada; têm sim que representar caracteres suficientes para um *tweet* que seja imediatamente difundido pelos seus apoiantes, mantendo o clima de divisão manifestado durante as eleições de 2018. Este tipo de interseção entre as duas dimensões continuará a constituir a principal imagem-de-marca externa do Brasil, alimentando uma percepção generalizada de deriva e dificultando quaisquer projeções mais otimistas quanto ao seu lugar e atuação no mundo no curto e médio prazo. ■