



# **POLÍTICA EXTERNA NO GOVERNO BOLSONARO**

temas, resultados e retrocessos

*Organização*

Fernanda Nanci Gonçalves

Gustavo do Amaral Loureiro

Beatriz Bandeira de Mello

**LEMOS MÍDIA**  
Editora

**POLÍTICA EXTERNA NO  
GOVERNO BOLSONARO:  
TEMAS, RESULTADOS E  
RETROCESSOS**



**POLÍTICA EXTERNA NO  
GOVERNO BOLSONARO:  
TEMAS, RESULTADOS E  
RETROCESSOS**

**Organizadores**

Fernanda Nanci Gonçalves  
Gustavo do Amaral Loureiro  
Beatriz Bandeira de Mello

**LEMOS MÍDIA**  
*Editora*

Belo Horizonte  
2022

# LEMOS MÍDIA

Belo Horizonte - MG

Todos os direitos reservados. É permitida a reprodução parcial ou total desta obra desde que citada a fonte e que não seja para venda ou qualquer fim comercial.

## CONSELHO EDITORIAL

Bárbara Gonçalves Mendes (UFMG)

Denise Lopes Salles (UCP)

Fernanda Nanci Gonçalves (Unilasalle-RJ)

Guilherme Moreira Dias (ECEME)

Júlia Silva Vidal (UnB)

Leticia Simões (Unilasalle-RJ)

Lucas Faial Soneghet (UFF)

Marco Aurélio Máximo Prado (UFMG)

Patricia Nasser de Carvalho (UFMG)

Rafael Pinheiro de Araújo (UERJ)

Rafaela Vasconcelos Freitas (UFRGS)

## POLÍTICA EXTERNA NO GOVERNO BOLSONARO: TEMAS, RESULTADOS E RETROCESSOS

**Organização:** Fernanda Nanci Gonçalves, Gustavo do Amaral Loureiro e Beatriz Bandeira de Mello

**Diagramação:** Gustavo do Amaral Loureiro

**Capa:** Antônio Augusto Lemos Rausch

1ª edição – 2022

### Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Política externa no Governo Bolsonaro [livro eletrônico] : temas, resultados e retrocessos / organização Fernanda Nanci Gonçalves, Gustavo do Amaral Loureiro, Beatriz Bandeira de Mello. -- 1. ed. -- Belo Horizonte, MG : Lemos Mídia, 2022.  
PDF

Bibliografia.  
ISBN 978-65-996895-5-0

1. Bolsonaro, Jair Messias, 1955- 2. Brasil - Política e governo 3. Democracia 4. Direitos humanos 5. Política e governo 6. Política externa I. Gonçalves, Fernanda Nanci. II. Loureiro, Gustavo do Amaral. III. Mello, Beatriz Bandeira de.

22-109287

CDD-327.81

### Índices para catálogo sistemático:

1. Brasil : Política externa 327.81

# SUMÁRIO

<b>Política Externa no Governo Bolsonaro: introdução</b>	9
Fernanda Nanci Gonçalves, Gustavo do Amaral Loureiro e Beatriz Bandeira de Mello	
<b>Uma Análise da Relação entre a Política Interna e a Política Externa Brasileira no Governo Jair Bolsonaro</b>	19
Marcio Malta e Rafael Araujo	
<b>Do Passado ao Presente: a relação Brasil-EUA nos discursos de Ernesto Araújo</b>	55
Beatriz Bandeira de Mello	
<b>Potencialidade da Cooperação em Matéria de Defesa Cibernética entre os Estados Unidos e o Brasil: uma análise do Acordo RTD&amp;E</b>	81
Thays Felipe David de Oliveira, Renato Victor Lira Brito e Luis Arthur da Costa Silva	
<b>Relacionamento Brasil-EUA e o status de aliado extra-OTAN: lições aprendidas do caso argentino para a base industrial de defesa brasileira</b>	117
Lucas Amorim Poyares Castro, Erick Andrade Santos Couto e Luciano Correia Simões	
<b>A Atuação do Governo Bolsonaro na Diplomacia das Vacinas</b>	145
Tiago Mocellin Pittas	
<b>Brazil-Asia relations under Bolsonaro's government</b>	175
Erik Herejk Ribeiro e Carlos Renato Ungaretti	
<b>A Política Externa do Governo Jair Bolsonaro para Mudanças Climáticas: ruptura negativa e os riscos</b>	203
Jefferson dos Santos Estevo e Leila da Costa Ferreira	

**Geopolítica ambiental da Amazônia e retórica soberanista: o discurso bolsonarista nas Assembleias Gerais da ONU no triênio 2019–2021** 231

Marcelo de Moura Carneiro Campello

**A moralidade religiosa e os direitos das mulheres: um estudo a partir das mudanças na atual agenda brasileira no âmbito do judiciário doméstico e CDH-ONU** 269

Bruna Soares de Aguiar, Renée Couto Lara Ferreira e

Amanda Antunes

# POLÍTICA EXTERNA NO GOVERNO BOLSONARO: INTRODUÇÃO

**Fernanda Nanci Gonçalves**  
**Gustavo do Amaral Loureiro**  
**Beatriz Bandeira de Mello**

A primeira década dos anos 2000 ficou marcada pela ascensão e consolidação de governos de esquerda e centro-esquerda na América do Sul. Durante a chamada *Onda Rosa*, amplamente discutida e analisada pela literatura especializada nos últimos anos, os governos sul-americanos, dentre os quais se destacam Equador, Brasil, Argentina, Bolívia e Venezuela, executaram uma série de políticas públicas desenvolvimentistas baseadas em redistribuição de renda, educação e saúde, no âmbito interno, e novas formas de regionalismo e multilateralismo, no âmbito externo. As oportunidades criadas neste período, amparadas por um contexto internacional favorável, permitiram uma maior coordenação e cooperação entre estes países que trouxe benefícios à região, como o aprofundamento das relações econômicas, comerciais, diplomáticas e em matérias de cooperação para o desenvolvimento, rumo ao aprofundamento e à expansão da integração regional e do fortalecimento das potências emergentes no cenário internacional.

No caso brasileiro, a onda progressista foi levada adiante pelos governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003–2010) e Dilma Rousseff (2011–2016), ambos do Partido dos Trabalhadores (PT).



Entre continuidades, ajustes e rupturas, as administrações petistas imprimiram à condução da política externa um paradigma de ação revisionista baseado em valores como universalismo, integração regional com projeção na América do Sul e cooperação Sul-Sul. Esses elementos, combinados a outros aspectos da tradição diplomática brasileira, como o pacifismo e a não-intervenção, levaram o Brasil à posição de *global player*, com grande reconhecimento da comunidade internacional.

Dentre as principais iniciativas da administração petista em matéria de política externa podemos citar: a pretensão brasileira em assumir um papel de liderança na região, o incentivo a iniciativas multilaterais de integração — simbolizadas pela revitalização e participação no Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), na União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) e na Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) — e a redefinição dos laços estratégicos com os Estados Unidos e a Europa, com atenuação da dependência e diversificação de parcerias. Destaca-se também o incremento da aproximação com países do Oriente Médio, África e Ásia, à exemplo do BRICS (bloco formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) e da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP).

A situação observada anteriormente, no entanto, sofreu um revés durante o segundo mandato de Dilma Rousseff. Apesar de manter parte dos eixos que moldaram a política externa implementada por seu antecessor e continuada em seu primeiro mandato, Rousseff enfrentou mudanças conjunturais significativas que pressionaram por uma revisão da atuação externa (e interna) de seu governo. As consequências da crise financeira internacional de 2008 e as turbulências sociais e econômicas que atingiram o Brasil a partir de 2013, que culminaram

no controverso processo de impeachment de Dilma Rousseff três anos depois, impediram um desempenho mais significativo do país no cenário internacional. A opção por uma atuação de baixo perfil e a revisão de algumas orientações, com destaque para a relação entre Brasil e Estados Unidos, a ênfase na dimensão econômica e comercial, simbolizada pela retomada das negociações para o Acordo Mercosul-União Europeia e a securitização da agenda internacional, que contou com o escalonamento da crise na Venezuela, ocuparam parte do segundo mandato de Dilma Rousseff.

O esvaziamento da atuação internacional do Brasil e a consequente perda de protagonismo do país foram incrementadas durante a gestão de Michel Temer à frente da presidência. Entre 2016 e 2018, a administração Temer propôs uma revisão das relações exteriores do Brasil, a partir da retórica de uma suposta “desideologização” da política externa brasileira, que instaura um processo de desgaste do Brasil com aliados estratégicos em prol de uma reaproximação com os Estados Unidos e outras potências do Norte global. O enfraquecimento das relações com países vizinhos, incluindo membros do Mercosul, e o desinteresse pelas relações Sul-Sul, construiu os alicerces para o que viria a ser a política externa bolsonarista nos anos seguintes.

A dimensão política e social da integração regional, priorizada pelos governos anteriores, foi substituída pela integração econômica-comercial, conforme os padrões estabelecidos pelo regionalismo aberto dos anos 1990, com o objetivo de liberalizar e diversificar mercados de destino das exportações brasileiras e resgatar a credibilidade da economia frente a um momento de crise. Neste aspecto, destacam-se as tentativas de flexibilização do Mercosul e o afastamento progressivo da UNASUL e da CELAC.

Este cenário de aparente abandono e descrédito nas relações internacionais brasileiras adquiriu novo fôlego e nova roupagem a partir das eleições de 2018 que consagraram a vitória do ex-deputado Jair Bolsonaro. Como veremos, a ascensão de Jair à presidência inaugurou um novo momento político no Brasil e instaurou uma “mudança de rumos” nas relações exteriores. Desde a escolha do Ministro de Relações Exteriores até a íntima relação da família Bolsonaro com assuntos internacionais, acompanhamos o desmonte de alguns dos principais paradigmas da política externa brasileira. Diante de inúmeros desafios, dentre os quais a pandemia provocada pela COVID-19, o governo brasileiro, sob a égide de Jair Bolsonaro, optou por dar continuidade ao processo de “desideologização” da política externa, modificando o tratamento dispensado aos parceiros importantes, como França, Alemanha, Argentina e a China, e revisitando o americanismo ideológico característico de outros momentos da história recente do Brasil.

Neste livro, propomos uma discussão sobre as mudanças e continuidades adotadas pelo governo de Jair Bolsonaro durante seus três primeiros anos de mandato (2019–2021). Nos debruçamos sobre diversos aspectos da relação entre Brasil e Estados Unidos, sobre a diplomacia das vacinas, sobre a agenda ambiental e de mudanças climáticas, questões de gênero e atuação brasileira em organismos internacionais e em relação a antigos aliados internacionais. Nosso objetivo é entender as características da política externa bolsonarista, seja a partir de sua conexão com a política doméstica, seja através de relações bilaterais e multilaterais. Destaca-se que a publicação deste livro ocorre em um momento de preparação para novas eleições, em que candidaturas ainda encontram-se pouco definidas e as plataformas eleitorais ainda permanecem em elaboração. Todavia,

parece clara a intenção do presidente da República em concorrer à reeleição, tornando ainda mais importante o debate e a apuração crítica sobre o legado de seu mandato.

O Capítulo 1, escrito por Marcio Malta e Rafael Araújo, analisa de que modo as relações entre as esferas doméstica e internacional explicam as ações de política externa executadas ao longo do governo Bolsonaro. Relembrando os principais fatos políticos dos últimos anos – desde as Jornadas de Junho, passando pelo processo de impeachment de Dilma Rousseff, pela Operação Lava-Jato, até o governo interino de Michel Temer – os autores buscam desvelar os caminhos que levaram Bolsonaro à presidência. Os autores chamam a atenção para o papel desempenhado pelo Exército e por setores cristãos-conservadores que respaldaram à candidatura de Jair ao Palácio do Planalto. Malta e Araújo frisam o desmonte da política externa elaborada em anos anteriores, sobretudo durante as gestões petistas, e sua substituição por uma agenda externa baseada em princípios da economia neoliberal associada aos interesses de países desenvolvidos. O objetivo é mostrar que a eleição de Bolsonaro se insere em um contexto mais amplo que se desenrola, pelo menos, desde 2013. Através de uma análise detalhada dos eventos supracitados, os autores analisam o desempenho do Brasil durante a pandemia, com ênfase na relação conturbada com alguns dos parceiros diplomáticos, e a atuação problemática de membros do Governo Federal, entre ministros e parlamentares, em matéria de política externa.

A relação bilateral entre Brasil e Estados Unidos é o foco principal do Capítulo 2, escrito por Beatriz Bandeira de Mello, analisada através dos discursos do ex-chanceler Ernesto Araújo, encontros e viagens internacionais entre representantes dos dois governos. Ao longo de seu artigo, a autora relata como a retomada ao americanismo

ideológico na agenda de política externa brasileira encontra respaldo nas visões de mundo do ex-ministro e do presidente Jair Bolsonaro, entusiastas do papel dos Estados Unidos, como superpotência global e liderança moral e religiosa do Ocidente, e defensores dos benefícios de uma relação próxima aos estadunidenses, principalmente com a presença de Donald Trump, percebido como aliado do clã Bolsonaro, na presidência do país. A mudança de postura em relação à política externa impactou, ainda, na relação brasileira com nações compreendidas pelos Estados Unidos de Trump como seus aliados ideológicos, como Israel, Polônia e Hungria, e inimigos, como a Venezuela, que tornou-se um dos alvos preferidos dos discursos do presidente e seus representantes.

Seguindo à agenda bilateral, no Capítulo 3 somos apresentados às possibilidades de cooperação entre Brasil e Estados Unidos na área cibernética. Recorrendo à análise bibliográfica e documental, Renato Brito e Luis da Costa Silva traçam um histórico da Defesa Cibernética no Brasil e nos Estados Unidos, desde o início do século XX, destacando algumas iniciativas implementadas como o Centro de Defesa Cibernética (CDCiber) e o Marco Civil da Internet (Lei Nº 12.965-2014), no caso brasileiro, e a Estratégia Nacional do Espaço Cibernético e do Comprehensive National Cyber Initiative (CNCI), no caso estadunidense. A partir deste histórico, que engloba elementos conjunturais significativos, como o atentado de 11 de setembro de 2001, os autores analisam o Acordo RTD&E (*Research Testing Development and Evaluation*) ratificado em 2020 pelos presidentes Jair Bolsonaro e Donald Trump. O capítulo lança luz sobre as principais assimetrias e potencialidades do Acordo e a forma como o instrumento dialoga com os interesses de Brasil e Estados Unidos em matéria cibernética. Ao trazer diferentes

aspectos do Acordo, como diferenças orçamentárias, capacidades materiais, direitos e responsabilidades, Brito e Silva analisam as possibilidades para o cumprimento do RTD&E em longo prazo, considerando que ele pode ser benéfico tanto para o Brasil quanto para os Estados Unidos.

No Capítulo 4, Lucas Amorim, Erick Andrade e Luciano Correia analisam a condição de aliado extra-OTAN recebida pelo Brasil em 2019 fazendo uma comparação com o mesmo status atribuído à Argentina na década de 1990. Os autores objetivam identificar os desafios e oportunidades conferidas pelo status para a Base Industrial de Defesa (BID) brasileira tendo como referência as consequências do caso argentino. Fazendo uso de metodologia qualitativa, análise bibliográfica e documental, os autores primeiramente discutem a importância e o significado da condição de aliado extra-OTAN, destacando as facilidades que tal status confere aos países que o recebem. Depois, Amorim, Andrade e Correia apresentam um histórico do desenvolvimento das indústrias de defesa de Brasil e Argentina, com ênfase em questões estruturais e estratégicas. Olhando para os índices de exportação e importação, iniciativas de privatização e estatização, os autores sinalizam não apenas as fragilidades, mas as potencialidades de cada indústria – sob diferentes governos. Ao abordar os casos de Brasil e Argentina, os autores apontam que a condição de aliado extra-OTAN vai ao encontro de interesses comuns aos dois países, sem esquecerem dos interesses dos Estados Unidos na região.

O Capítulo 5 dá prosseguimento à análise da agenda externa brasileira, desta vez com ênfase na diplomacia das vacinas. Tiago Pittas analisa o desempenho do Brasil no combate à pandemia nos dois primeiros anos do governo Bolsonaro. Ao longo da análise, o autor apresenta as insuficientes iniciativas do governo brasileiro em

busca de cooperação para o provimento de insumos hospitalares e imunizantes. Para chegar ao cenário atual, Pittas relembra a atuação de governos anteriores e as principais características da atuação brasileira em matéria de saúde através de um retrospecto focado no Sistema Único de Saúde (SUS), no Plano Nacional de Imunização (PNI) e na presença brasileira em conferências sanitárias internacionais, como a Organização Pan-Americana da Saúde, e a atuação em organismos multilaterais, como a Organização Mundial da Saúde (OMS). O autor mostra como a consolidação de *soft power* brasileiro também esteve ligada à área da saúde, sobretudo ao longo da primeira década dos anos 2000, durante os governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva. Esse retrospecto, é crucial para o entendimento do governo Bolsonaro, pois o autor mostra como a mudança de posicionamento em política externa afetou o desempenho brasileiro nas questões sanitárias em nível doméstico, seja na falta de articulação com os demais entes federativos, e em âmbito internacional, pelo desinteresse em iniciativas regionais de combate à pandemia.

Enquanto isso, o Capítulo 6, sob autoria de Erik Herejk Ribeiro e Carlos Renato Ungaretti, discute a influência de uma ideologia contrária aos interesses nacionais e à independência da política externa, o Ocidentalismo, nas relações do Brasil com tradicionais aliados do continente asiático, principalmente a China. Os autores destacam como, ao longo do governo Bolsonaro, a falta de uma agenda sólida e coerente fez com que o Brasil, aos poucos, fosse prejudicando suas relações diplomáticas tanto com aliados de países centrais e potências ocidentais quanto com os países em desenvolvimento. Ao prezar por um alinhamento ideológico com os Estados Unidos e, ao mesmo tempo, necessitar navegar a

realidade de outras potências emergentes como China e Índia, e as demandas de forças internas essenciais para a manutenção de Jair Bolsonaro na presidência, o Brasil acabou por criar instabilidade em seus laços diplomáticos, enquanto países vizinhos e antigos parceiros da América do Sul começaram a procurar novas alianças e aprofundar relações com a Ásia.

O Capítulo 7, por sua vez, escrito por Jefferson dos Santos Estevo e Leila da Costa Ferreira, aborda a política externa brasileira para o meio ambiente, especialmente as mudanças radicais realizadas pelo governo Bolsonaro. Apesar de abrigar em seu território grande parte da floresta amazônica, que possui profunda importância no controle climático global, a política ambiental sofreu degradação durante a gestão de Bolsonaro, prezando interesses do agronegócio e adotando um discurso profundamente negacionista em relação às mudanças climáticas e ao aquecimento global. Os demais protagonistas do desmonte, Ricardo Salles, ex-Ministro do Meio Ambiente, e Ernesto Araújo, ex-chanceler brasileiro, enxergavam a intervenção estatal no campo ambiental como algo prejudicial para a economia e como uma tática globalista para promover o medo e concentrar poder na mão de certas elites. O rompimento com suas antigas perspectivas ambientais gerou danos às relações internacionais do Brasil, que passou a ser enxergado como pária ambiental.

De forma complementar, o Capítulo 8, de Marcelo de Moura Carneiro Campello, recorre aos discursos de Jair Bolsonaro na Assembleia Geral das Nações Unidas, demonstrando como o presidente se posicionou de forma prejudicial aos interesses nacionais e, em maior escala, da humanidade, ao longo de seus pronunciamentos. Pautando-se em um negacionismo ambiental e



a defesa de uma suposta soberania brasileira para lidar com seus próprios recursos naturais, principalmente em relação à Amazônia, o presidente se posicionou contra o que seria um discurso globalista que fomenta o pânico ambiental. A sua clara predileção pelo presidente dos Estados Unidos, Donald Trump, negacionista das mudanças climáticas, ficou transparente ao longo dos anos estudados no artigo.

Por fim, o Capítulo 9, que encerra o livro, versa sobre a guinada antifeminista e ultraconservadora da política externa brasileira durante o governo Bolsonaro. A ruptura com o projeto progressista dos últimos governos, principalmente com o fortalecimento da bancada religiosa e seu discurso moralizante alicerçaram o movimento de reinterpretação das pautas de direitos das mulheres na política externa através de uma ótica cristã-conservadora, enquanto, no âmbito doméstico, o Governo Federal passou a promover a estagnação. Ao mesmo tempo, o bolsonarismo reduz as discussões de gênero à “ideologia de gênero” e desloca o debate sobre direitos reprodutivos e sexuais em direção a uma perspectiva exclusivamente anti-aborto, o que, na realidade, resulta em um profundo retrocesso na defesa dos Direitos Humanos.

Em uma análise crítica, os desarranjos e retrocessos implementados no campo da Política Externa Brasileira durante o período contemplado impactaram negativamente, com algumas exceções, o posicionamento brasileiro no cenário internacional, passando a ser enxergado como pária em matérias de direitos humanos e meio ambiente, e abalando suas relações com importantes aliados externos, promovendo uma agenda internacional confusa, incoerente e fraca, que coloca em risco os interesses nacionais. Frente ao começo de um período eleitoral e a iminência de um novo

governo, este livro demonstra a importância de concentrar o debate em alternativas políticas que possibilitem a retomada das relações internacionais brasileiras e a construção de uma agenda externa mais sólida, independente e capaz de restaurar a imagem do Brasil como um *global player* relevante.



# UMA ANÁLISE DA RELAÇÃO ENTRE A POLÍTICA INTERNA E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NO GOVERNO JAIR BOLSONARO

**Marcio Malta<sup>1</sup>**  
**Rafael Araujo<sup>2</sup>**

## **Introdução**

O objetivo do presente trabalho é analisar a interação entre a Política Interna e a Política Externa Brasileira no governo do presidente Jair Bolsonaro. Busca-se localizar um ponto de convergência entre ambas as variáveis, a fim de compreender em que medida elas se influenciam.

A questão que orienta as investigações partiu da reflexão feita por Pierre Milza (2003), de que a Política Interna seria condicionadora da Política Externa. Nos dizeres de Milza: “se configuraria “uma primazia reconhecida do primeiro sobre o

---

1 Professor Adjunto de Relações Internacionais do Instituto de Estudos Estratégicos da Universidade Federal Fluminense. Vice-coordenador do Núcleo de Estudos Avançados (INEST/UFF). Pesquisador do Laboratório de Política Internacional (LEPIN/UFF).

2 Professor Adjunto de História da América da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Professor colaborador do Programa de Pós-Graduação em História Comparada (PPGHC) da UFRJ. Membro do Grupo de Trabalho (GT) de Ensino de História e Fontes da Associação Nacional de Pesquisadores e Professores de História das Américas (ANPHLAC). Pesquisador associado ao Laboratório de Estudos da Imigração (LABIMI)/UERJ e ao Grupo de Estudos do Tempo Presente (GET) da UFS.

segundo” (MILZA, 2003, p.370). Tal contribuição teórica, onde o autor defende que existe tal primazia da Política Interna sobre a Política Externa, foi uma baliza para analisar os fatos concernentes ao governo de Jair Bolsonaro.

Ainda segundo Milza:

As relações entre a chamada política interna dos Estados e os relacionamentos que estes mantêm com as outras unidades políticas que estruturam o sistema internacional constituem um campo de pesquisa e reflexão em que se cruzam com uma frequência cada vez maior, e com uma crescente eficácia, as abordagens, os métodos e os trabalhos provenientes de ‘duas escolas’, de resto nitidamente distintas na paisagem historiográfica francesa: a da história política (...) e a das relações internacionais contemporâneas (...)” (MILZA, 2003, p. 365).

Em linhas gerais, a metodologia adotada consiste no levantamento de discursos de autoridades brasileiras, bem como matérias publicadas na grande imprensa brasileira. Em termos teóricos, serão utilizados autores que auxiliem na perspectiva de compreender a inserção brasileira sob a égide do neoliberalismo em uma economia global nos marcos do capitalismo histórico e a consequência das políticas interna e externa adotadas, que acabam por aprofundar a dependência.

Em termos de Política Interna, o que se observa é o domínio dos militares nessa seara. Como se os meandros institucionais tivessem sido ocupados por esse setor. Ao passo que se na Política Externa como será visto quem irá ditar o ritmo e os objetivos será o todo poderoso ministro da Economia Paulo Guedes, a condução da manutenção do poder de uma forma mais trivial será responsabilidade dos fardados que passaram a ocupar postos-chaves nos mais diversos ministérios.

Consideramos que a História do Tempo Presente é inacabada. Esta característica faz com que, muitas vezes, equívocos de análise sejam feitas, pois é desafiante escrevermos sobre acontecimentos do presente vivido. Porém, apesar do risco de errarmos, partimos de uma premissa fundamental que levará às nossas avaliações neste trabalho: Jair Bolsonaro reorganizou a extrema-direita e a agrupou em torno de uma difusa base programática. Além disso, ele cumpriu um papel relevante para os militares: os trouxeram novamente ao centro da política nacional, apesar da penumbra da caserna não ter se esvaído da nossa política após a redemocratização.

A combinação entre o início dos trabalhos da Comissão Nacional da Verdade (CNV), em 2012; as jornadas de junho de 2013, a deflagração da operação Lava-Jato (2014) e a “tempestade perfeita” que abateu o governo de Dilma Rousseff, na qual combinaram-se crise política, econômica-fiscal, social e ética; fizeram com que os militares passassem, mais uma vez, a disputar efetivamente os rumos da nossa política. Eles agiram na institucionalidade e nas ruas, nestas por meio de oficiais da reserva e suas famílias, aproveitando-se das diversas manifestações contra a gestão Rousseff e de apoio ao lavajatismo ocorridas entre junho de 2013 e agosto de 2016, conforme debateram Pereira (2015), Martins Filho et al (2021) e Freixo (2021).

A partir deste momento, fortaleceram-se a sua interferência e as suas ações na esfera política. E, para isso, contaram com um importante interlocutor, o mesmo que cooperou com a distensão institucional após os atos do 07 de setembro: o então vice-presidente Michel Temer. Como descrito por Rosenfield (2020), antes do impedimento de Rousseff, ocorreram alguns encontros entre Temer e comandantes militares, que estavam “preocupados” com as diversas crises que assolavam a nossa república, em consonância com o descrito anteriormente.

Estes encontros foram confirmados pelo próprio general Villas-Bôas (2020, p. 145-146), comandante do Exército naquela ocasião, conforme podemos observar abaixo:

O Exército acompanhou com muita atenção. Estivemos sempre neutros em relação ao processo em curso. Nossa preocupação era voltada sempre para o que pudesse causar ameaças ao que a Constituição estabelece em relação à destinação das Forças Armadas (...) Pouco antes do *impeachment*, o vice-presidente Temer manifestou interesse de falar conosco - Etchegoyen, chefe do Estado-Maior, e eu. Fizemos o jantar em sua casa, na fazendinha. Durante o jantar, o vice-presidente perguntou-me: “General, qual será a atitude do Exército caso se efetive o afastamento da presidente Dilma?” Respondi-lhe que iríamos cumprir o que estabelece a Constituição. Temos três pilares: contribuir para a preservação da estabilidade, agir guiados pelos limites da legalidade e sempre guardando a legitimidade.

Além dos encontros com membros do exército antes do impedimento de Rousseff, Temer, durante o seu mandato presidencial, recriou o Gabinete de Segurança Institucional (GSI), colocando um dos generais mais críticos à petista, Sergio Etchegoyen, em seu comando, e devolveu ao órgão o controle da Agência Brasileira de Inteligência (Abin).

Ademais, pela primeira vez desde a criação do Ministério da Defesa (MD), em 1999, um militar foi nomeado ministro. Coube ao general Joaquim Silva e Luna comandá-lo, substituindo Raul Jungmann, que fora indicado para o Ministério da Segurança Pública em fevereiro de 2018. Por fim, o número de militares na administração pública ampliou-se em seu governo e um conjunto de cargos estratégicos foram por eles ocupados, como descrevemos anteriormente. Como exemplo, referim-nos à nomeação de 11 generais de quatro estrelas do Alto Comando do Exército para cargos de confiança por Bolsonaro desde 2019<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Sobre as nomeações de generais por Bolsonaro, v. Mello e Niklas (2021).

Por sua vez, a orientação da Política Externa Brasileira sob a égide de Jair Bolsonaro é um contraste a tudo que se habituou a ser visto nesse campo. É o inverso da tradicional prática do Itamaraty. Onde existia harmonia, impera o conflito. A autonomia dos povos deu lugar à ingerência. No quesito cooperação regional, entra em cena novamente a subordinação aos ditames do que é apregoado pelos países desenvolvidos e suas agências. A desintegração tomou o lugar da integração. A defesa da soberania deu lugar a uma encarniçada reprodução do ideário neoliberal, no qual o mercado reina e as economias nacionais ficam à mercê de seu talante, ao seu bel prazer, imperando somente a busca pelo lucro e uma acumulação capitalista compulsória.

O que se observa na condução da política externa brasileira é um casuísmo. As relações bilaterais passaram a ser pautadas sob a condição de quem estaria governando os países. Caso seja um aliado, existe uma aproximação incisiva, ao passo que a partir do momento que projetos alternativos chegam ao poder, o afastamento é notório. Esse modelo de atuação se confirmou em pelo menos duas oportunidades, no caso dos Estados Unidos e Argentina, como será detalhado.

A fusão entre os determinantes da Política Interna e da Política Externa demonstram um descompasso gerado pelo governo Jair Bolsonaro. Se no âmbito interno quem condiciona as movimentações políticas subterrâneas, a última palavra sobre o destino dos recursos é do Ministério da Economia, com poderes concentrados nas mãos de Paulo Guedes. Os desdobramentos de tal matriz são sentidos na Política Externa, que reproduz o corolário dos militares, conjugado com as concepções neoliberais de Guedes de desmonte das estruturas do Estado.



## Os militares e a política brasileira entre 2013-2021: entre o ativismo e interferência política

As jornadas de junho de 2013 consistiram em um marco importante para as reflexões que buscam compreender a desagregação da estabilidade política emanada após o governo de Itamar Franco (1992-1994), que sucedeu a Fernando Collor após o seu *impeachment* em 1992. No ciclo político entre 1992 e 2013, três partidos – Partidos dos Trabalhadores (PT), Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB) e o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) – hegemonizaram as estruturas de poder nacional e contribuíram para que a democracia liberal-representativa se afirmasse no Brasil.

PSDB e PT foram fiéis da balança da Nova República e alternaram-se na presidência entre 1995 e 2016. Ambos estabeleceram alianças com o PMDB e um grupo de partidos de centro-direita, organizado em um nada monolítico bloco parlamentar, conhecido como *Centrão*. A capilaridade nacional de peemedebistas e das agremiações do *Centrão* fizeram deles engrenagens relevantes da estabilidade política da Nova República. Por isso, eles formaram a base de sustentação política dos governos federais no parlamento. Esse arranjo foi justificado perante a opinião pública e junto às bases sociais e políticas de PT e PSDB pela necessidade de construção de condições de governabilidade em decorrência do imprescindível amparo parlamentar para as iniciativas legislativas do executivo federal.

Estes arranjos e acordos político-partidários decorreram do “presidencialismo de coalizão”, conforme expressão elaborada por Sérgio Abranches (1988). Segundo o autor, o sistema político alicerçado na redemocratização possuía semelhanças com o normatizado na Carta Magna de 1946. Foram combinadas a representação proporcional, o multipartidarismo e o “presidencialismo imperial”.

Desta forma, foi demandada a composição de coalizões partidárias e regionais. Esta combinação definiu a nossa institucionalidade democrática como um “presidencialismo de coalizão”. Por isso, sem a construção de uma base de apoio no Congresso Nacional, um presidente não se torna capaz de governar.

No caso do PT, por mais que este possuísse ligações com a resistência à ditadura e congregasse heterogêneos grupos políticos e movimentos sociais que atuaram pelo fim do regime de exceção, o partido redirecionou suas diretrizes programáticas para o centro ao longo da década de 1990 e, após a simbólica “Carta ao Povo Brasileiro” de junho de 2002, afirmou-se enquanto um administrador da ordem partidária-institucional construída na Nova República.

Até junho de 2013, as instituições democráticas mantiveram-se salvaguardadas, apesar dos distúrbios econômicos sucedidos em 1998, 2002 e 2008-2009, ou pela crise político-institucional decorrente do mensalão, em 2005. No entanto, a partir daquele momento, houve uma “tempestade perfeita” na qual combinaram-se crise política, econômica-fiscal, social e ética. Este quadro turbulento foi potencializado pela Operação Lava-Jato. As controversas investigações conduzidas pela equipe da Procuradoria Geral da República (PGR), julgadas pelo juiz Sérgio Moro e magistrados do Tribunal Regional Federal (TRF) da 4ª região, aprofundaram o quadro de instabilidade política nacional. Imbuídos de uma postura messiânica contra o sistema político e de um espírito de salvação nacional contra a corrupção, procuradores e juízes conduziram as apurações e os julgamentos distanciados dos valores republicanos que, perante a opinião pública, diziam tanto defender<sup>4</sup>.

---

4 Sobre a operação Lava-Jato e a atuação de Sérgio Moro, consultar Duarte (2020) e Pereira e Silva (2021).

Assim, em nome do necessário e válido combate à corrupção que, infelizmente, caracterizou densamente o sistema político da Nova República, a Operação Lava-Jato desenvolveu-se, a partir de março de 2014, com notórios interesses políticos. Suas diversas ações foram descoladas de princípios éticos e legais, embora fosse louvada pelos grandes veículos de imprensa, em especial, aquelas vinculadas às organizações Globo.

Os diálogos do ex-juiz Sérgio Moro e os procuradores da Força-Tarefa, em especial Delton Dallagnol, expostos pela *Operação Spoofing* e pelo site jornalístico *The Intercept Brasil*, em consórcio com periódicos nacionais e internacionais, no âmbito da série de reportagens da *Vaza Jato*<sup>5</sup>; demonstraram a ilegal articulação entre Moro e os procuradores da PGR em diversas fases da Lava Jato e, destacadamente, no encaminhamento das denúncias contra políticos e empreiteiros investigados pela operação. Neste sentido, envernizados com traços golpistas e desprovidos da carapuça ética que tanto reivindicavam, o lavajatismo cooperou fortemente para o esfacelamento do sistema político da Nova República e para o aprofundamento das crises institucionais que ocorreram no país após 2013, em especial, as que culminaram no *impeachment* de Dilma Rousseff em agosto de 2016. As evidências de atropelos legais na condução da operação e nos julgamentos de Moro, em especial contra o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva levaram, inclusive, às anulações das suas condenações pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em 15 de abril de 2021.

Ressaltamos, ainda, que a midiaticização das ações da Lava-Jato e o direcionamento político das suas investigações auxiliaram na criminalização dos partidos, sobretudo os de esquerda e centro-

---

5 O acervo completo com chats privados da Lava Jato e Sérgio Moro está disponível em <https://theintercept.com/series/mensagens-lava-jato/> Acesso em 13 out. 2021

esquerda, e, de uma maneira geral, da própria atividade política. Tais elementos auxiliaram aprofundaram a deslegitimação da nossa democracia e das suas instituições. Segundo dados divulgados pela Corporação Latinobarômetro (2018, Pp. 17 e 37), somente 9% dos brasileiros entrevistados estavam satisfeitos com a nossa democracia em 2018. Já 41% afirmaram ser indiferente viver em uma democracia ou em uma ditadura.

A composição dos elementos supracitados alavancou as posturas autoritárias e conservadoras de parcelas da nossa sociedade civil. Estas cooperaram para que a atuação política dos militares fosse novamente demandada por grupos da extrema-direita, que passaram a influir fortemente em parcelas da opinião pública. Dessa forma, após junho de 2013, a reivindicação de uma intervenção militar constitucional foi bradada por estes setores. A demanda fortaleceu-se à medida que aprofundavam os efeitos da crise socioeconômica iniciada em 2014 e incrementava-se o apoio midiático às ações da Operação Lava-Jato.

As pressões pela intervenção militar, os casos de corrupção de agentes públicos e privados expostos pela Operação Lava-Jato e os impactos das crises política e socioeconômica e social após 2014 afetaram os membros das Forças Armadas. A partir de então, a caserna assumiu um papel mais assertivo no diálogo com a sociedade política, legitimando essa postura nas reivindicações postuladas por segmentos da sociedade civil durante as manifestações de apoio à Lava-Jato após 2014 e as favoráveis ao impedimento de Dilma Rousseff ocorridas entre 2015 e 2016.<sup>6</sup>

---

6 O livro *Os militares e a crise brasileira*, organizado por João Roberto Martins Filho, aborda de uma maneira completa e bem embasada a participação política dos militares na Nova República e, em especial, após 2014. v. Martins Filho (2021).

A composição desses múltiplos aspectos fizeram com que o General Eduardo Villas Bôas, que assumiu o comando do Exército em fevereiro de 2015, elaborasse diretrizes que nortearam esta corporação, assim como a Aeronáutica e a Marinha. A instabilidade institucional da ocasião levou a elaboração de três princípios que norteariam as ações das três Forças. Foram elas: I - manutenção da estabilidade nacional; II - constitucionalidade e III - legitimidade. Esta última, de acordo com ele, decorria do suposto posicionamento apolítico e imparcial que os militares adotaram desde a redemocratização (GIELOW, 2018; TRAUMANN, 2019).

Por isso, de acordo com Villas Bôas, o mais relevante durante a crise política entre 2015 e 2018 era o “domínio da narrativa”. Por mais que reconhecesse a necessidade de manutenção da independência entre as instituições, ele justificou algumas das suas expressões e dos seus posicionamentos públicos destacando que determinadas situações exigiam uma enfática postura dos comandantes das Forças Armadas para que a estabilidade democrática fosse mantida.

Um exemplo desse comportamento foi o tuíte escrito na véspera do julgamento pelo Supremo Tribunal Federal (STF) do pedido de *habeas corpus* preventivo solicitado pela defesa de Luiz Inácio Lula da Silva. Este evento, o recrudescimento da participação política dos militares decorrente da crise política ocorrida entre 2014 e 2018 e o revigoramento do autoritarismo e do conservadorismo em segmentos da sociedade civil demonstraram que a penumbra da tutela militar sobre a nossa democracia não foi superada após a redemocratização.

As formulações castrenses acerca da necessidade da sociedade civil, dos partidos e das elites nacionais os “ouvirem” sobre temáticas concernentes à política nacional, cuja narrativa é legitimada pelo suposto interesse à segurança e à defesa nacional, desembocaram naquele ato de nítida ingerência política. Se assim não fosse, militares

da reserva e da ativa não cogitariam qualquer tipo de ação, por mais grave que fosse a crise política experienciada em 2018.

Como ocorre em outras democracias mais consolidadas que a nossa, e não estamos defendendo esse tipo de postura, elas somente agiriam se houvesse graves distúrbios populares que ameaçassem, de fato, à ordem interna. E isso não ocorreu entre 2013 e 2018 no Brasil. Houve, sim, manifestações favoráveis e contrárias aos governos em curso e legítimas mobilizações cidadãos pelo atendimento de reivindicações que, infelizmente, a Nova República não oportunizou, como educação de qualidade e universalizada, sistema de saúde eficaz, moradia digna, transporte público eficiente e etc.

Os atos violentos verificados neste período circunscreveram-se a grupos minoritários e ocorreram de forma pontual e isolada. No entanto, eles foram usados para sustentar uma narrativa acerca da existência de uma grave ameaça à segurança e ordem internas. E, assim, foram instrumentalizadas por segmentos autoritários para pleitear a intervenção militar. A tutela militar sobre a política marcou a nossa história republicana e nenhum governo conseguiu, de fato, construir uma salutar hegemonia do poder civil após 1985.<sup>7</sup> Esta interpretação auxilia em nossa avaliação sobre a postura assumida por membros das três Forças após o desencadeamento das turbulências políticas em junho de 2013.

O fortalecimento da participação política castrense, os efeitos da Operação Lava-Jato e a “tempestade perfeita” do governo Dilma Rousseff contribuíram decisivamente para a eleição de Jair Bolsonaro para a presidência brasileira. Embora tenha sido deputado federal

---

<sup>7</sup> Há uma vasta produção historiográfica e do campo das Ciências Humanas que analisa a atuação política dos militares em nossa república. Sobre o tema, consultar: Zaverucha (1994), Castro (1995), Coelho (1985), Chirio (2012), Carvalho (2021), Martins Filho (2021),

entre 1991-2018 e atuasse em âmbito legislativo junto ao *Centrão*; ele conseguiu, habilmente, catalisar o repúdio ao sistema político impulsionado pelo lavajatismo, conforme demonstrado na pesquisa do Latinobarômetro anteriormente citada, alavancando-se como candidato antissistema nas eleições de 2018.

Na ocasião, ele utilizou-se largamente das *redes sociais* para criar vínculos com grupos da nossa sociedade civil que se identificaram com as propostas conservadoras e de combate à criminalidade por ele defendidas. A hábil utilização das redes sociais pelos seus apoiadores contribuiu para a difusão de diversas *fake News* contra indivíduos e/ou organizações políticas e sociais adversárias. Durante o período eleitoral de 2018, houve uma ampla utilização pelos apoiadores de Bolsonaro de uma linguagem repleta de símbolos e expressões facilmente apropriados por coletivos que se reconheceram no discurso moralista, que foi carregado de insígnias cristãs, autoritárias, racistas, misóginas e anacronicamente anticomunistas.

Como exemplos desses segmentos, citamos membros de igrejas neopentecostais, frações significativas da classe média e dos policiais militares, além, obviamente, de boa parte dos componentes das Forças Armadas, que desde o início apoiaram o projeto político bolsonarista. O apoio das Forças Armadas a Bolsonaro evidencia as possíveis motivações políticas para o *tuíte* que impediu o *Habeas Corpus* de Lula. Preso em 07 de abril de 2018, o petista viu sua candidatura para a presidência ser inviabilizada pelo ato de Villas Bôas, que melindrou membros do STF e da sociedade civil. Este fato favoreceu Bolsonaro, pois o petista liderava as pesquisas de intenção de voto para presidente. Em agosto de 2018, antes da sua inabilitação como candidato pela Lei da Ficha Limpa pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), Lula tinha 39% das intenções de voto e

venceria Geraldo Alckmin, Marina Silva e o próprio Bolsonaro em um eventual segundo turno segundo as simulações realizadas pelo DataFolha (GIELOW, 2018).

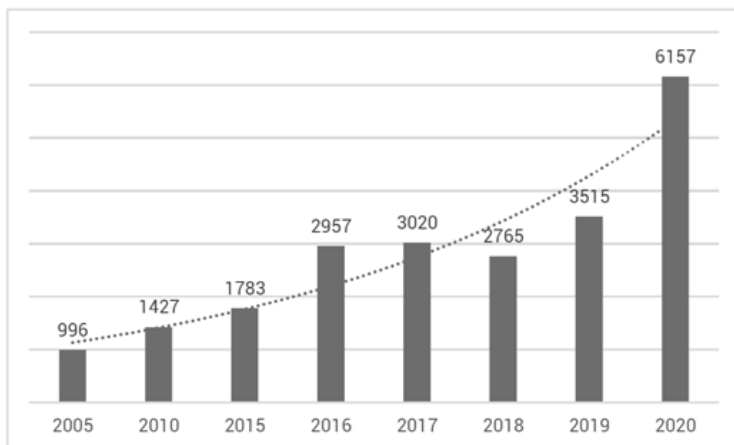
A gestão de Bolsonaro, iniciada em janeiro de 2019, fortaleceu a presença dos membros das Forças Armadas no executivo federal. Como sublinhou Freixo (2021, P. 23), a militarização da administração federal ocorreu desde o início do mandato presidencial e foi se avolumando à medida que crises políticas ou de gestão ocorreram.

A presença dos castrenses na máquina pública fez com que, até setembro de 2020, cerca de 6.100 militares, da ativa ou da reserva, atuavam na administração federal. Em 2017, esse número era de cerca de 3 mil. O governo tinha, ainda, oito ministros militares em outubro de 2021. Para efeitos comparativos, citamos a ocupação de funções comissionadas nas maiores faixas de remuneração do governo Bolsonaro. Estes cargos proporcionam gratificações que variam entre R\$ 6 mil e R\$ 16,9 mil. Em janeiro de 2019, 188 militares os ocupavam. Em setembro de 2020, o número ampliou-se para 342, número que representa cerca de 6,5% desses postos. Para efeitos de contraste, nas administrações de Dilma Rousseff (2011-2016) e Michel Temer (2016-2018), o percentual dos militares nessas funções não superou os 2,5% (BRAGON; MATTOSO, 2020; MENEZES; MELLO; COUTO, 2021).

Como destacou Nozaki (2021, p. 9), ressalta-se que a partir do governo Bolsonaro ampliou-se a presença de militares na administração federal. Entre 2018 e 2020, por exemplo, a sua participação aumentou em cerca de 55%, intensificando uma tendência iniciada em 2015, ainda na gestão de Dilma Rousseff. A seguir, reproduzimos gráfico elaborado pelo autor sobre o tema:



Gráfico 1.1 - Militares cedidos para cargos civis no governo federal entre 2005 e 2020



Fonte: Nozaki (2021, p. 10)

O papel desempenhado pelos membros das Forças Armadas na administração federal fez com que Neto e Acácio (2020, p. 2) também observassem a evidência da “militarização da política” em nosso país. Este fenômeno pode ser diagnosticado no relacionamento de Bolsonaro com a caserna com o objetivo de alcançar três metas: I - dissuadir o congresso a destituí-lo por meio de um processo de *impeachment*; II - ter quadros leais à sua liderança e III - beneficiar-se da boa imagem dos militares junto à opinião pública.

Segundo os autores, sete medidas garantiram o acercamento, a saber: I - visitas a cerimônias ocorridas em unidades militares; II - nomeação de ministros de origem militar, entre eles o da saúde, Eduardo Pazzuello, no meio do enfrentamento à pandemia da COVID-19; III - designação de oficiais para cargos de confiança na administração federal; IV - contribuição inferior dos membros das Forças Armadas à previdência em comparação com outros setores da

sociedade após a reforma previdenciária de 2019; V - reforma da carreira militar acompanhada da concessão de aumento salarial; VI - implementação de um dispositivo legal que permite a militares da reserva atuarem no setor público com remuneração de 30% do salário<sup>8</sup>; e VII - elevação do orçamento disponibilizado a investimentos do Ministério da Defesa (NETO; ACÁCIO, 2020, p. 9).

A pandemia escancarou tensões institucionais emanadas no primeiro ano de governo Bolsonaro. A sua postura negacionista e anticientífica no combate à COVID-19 e o esgarçamento da relação com o Parlamento e o STF levaram, durante os anos de 2020 e 2021, a um cenário de permanente crise política, potencializando na narrativa bolsonarista e na possibilidade de ruptura institucional. Entre março de 2020 e setembro de 2021, diversos atos e motociatas ocorreram com o intuito de legitimar este objetivo. Embora reunissem, em sua maioria, um pequeno número de militantes, estas iniciativas foram insufladas por Bolsonaro. Em diversas oportunidades, ele ameaçou a nossa democracia com a reivindicação do controverso artigo 142 da Carta Magna<sup>9</sup>, que foi desfraldado nesses atos pelos ativistas favoráveis à intervenção militar.

Os atos antidemocráticos, amplamente apoiados por Bolsonaro e membros do seu ministério, almejavam constranger ações realizadas pelo parlamento e judiciário que contrariavam o seu governo. As

---

8 Em abril de 2021, o Ministério da Economia divulgou uma portaria que permitiu aos militares inativos que ocupam cargo comissionado ou eletivo a ultrapassagem do teto remuneratório da administração federal, de R\$ 39 mil. v. Mello e Niklas (2021)

9 De acordo com a Constituição, os militares podem atuar, se requisitadas por um dos poderes constitucionais, para manter a lei e a ordem internas. Este amparo legal perpetua a possibilidade de atuação política dos militares herdada das Cartas Magnas de 1891, 1934, 1946 e 1967. O artigo 142 conserva essa possibilidade, pois a definição de um cenário que represente, de fato, ameaças à ordem é carregado de subjetividade. O dispositivo legal autoriza a intervenção das Forças Armadas por meio de uma solicitação perpetrada por um dos três poderes relacionadas à preservação da lei e da ordem interna.

ameaças golpistas do mandatário, tão bem simbolizadas em discursos no qual evocava-se o controle das Forças Armadas com as bravatas sintetizadas na expressão “meu exército!”; contaram, na maioria das vezes, com o tácito silêncio ou com evasivas notas públicas do ex-ministro da Defesa (MD), General Fernando Azevedo e Silva. A sua substituição por Braga Netto somente escancarou o apoio tácito do MD a essas posturas golpistas que fortalecem as obscuras cenas de imiçção política dos militares que marcaram a nossa história republicana e que, infelizmente, ganharam contornos sombrios durante os anos de 2020 e 2021, visto que ele, abertamente, assumiu incisivamente uma atuação política.

Como exemplo, citamos a mobilização para os atos ocorridos em 07 de setembro de 2021. Na ocasião, expressivas mobilizações de apoio ao mandatário ocorreram em diversas cidades. Brasília e São Paulo concentraram partes significativas da sua militância, visto que as atividades destas duas capitais foram centrais para os seus partidários.

As bandeiras políticas dos atos foram difusas e fragmentadas, mas o aspecto antidemocrático, tão bem simbolizado na defesa do *impeachment* de ministros do Supremo Tribunal Federal (STF), foi fundamental. Apoiado por parcelas do agronegócio e dos empresários ligados ao setor de serviços; evangélicos e frações da classe média, os atos arrastaram as bases políticas da extrema-direita pelas ruas brasileiras. A multiplicidade de pautas políticas postuladas nos atos do 07 de setembro destacou-se. A reivindicação do tratamento precoce e do “kit Covid” (hidroxicloroquina, azitromicina e ivermectina) no combate ao vírus Sars-Cov-2; a defesa do modelo patriarcal e tradicional de família; as críticas as pautas identitárias e a “ideologia de gênero”; os pleitos da liberdade de expressão e do voto impresso

auditável; e, por fim, a intervenção militar para moderar o conflito entre os poderes estiveram entre as principais consignas bradadas pela turba bolsonarista.<sup>10</sup>

Todavia, na essência, o golpismo foi a tônica das mobilizações. As ameaças à ordem democrática foram entoadas pelos militantes bolsonaristas por meio da evocação da desobediência a decisões judiciais, ataques ao sistema eleitoral e na deslegitimação das instituições, em especial o STF. Os ministros da corte, em especial Alexandre de Moraes, foram alvos de violentos ataques desferidos pelo mandatário e as suas bases.<sup>11</sup>

As arremetidas às instituições e ao ministro Alexandre de Moraes emularam a catarse coletiva favoráveis à ruptura institucional, promovendo uma sinergia entre o líder da extrema-direita e a sua base militante, que saiu dos atos convicta com a possibilidade de iminente golpe de Estado.

O jogo de cena, todavia, não durou mais do que 48 horas. O presidente ficou institucionalmente isolado, ameaçado pela possibilidade de *impeachment* e assombrado pelas investigações contra ele e o seu núcleo familiar, em razão dos inquéritos da *Fake News* e das “Rachadinhas”, que envolvem os mandatos dos seus filhos parlamentares, Flávio e Carlos Bolsonaro.

O cenário fúnebre para o bolsonarismo fez com que um dos líderes centrais do centrão e um dos mais influentes articulares políticos da Nova República ressurgisse na cena política. Com o intuito

---

10 Ribeiro e Ortellado (2021) realizaram uma pesquisa na Avenida Paulista no 07 de setembro e diagnosticaram as motivações para a adesão àquela manifestação. Um mapeamento original e pioneiro sobre o bolsonarismo foi realizado pelos pesquisadores Carolina de Paula, João Feres Jr., Walfrido Jorge Warde Jr. e Rafael Valim do Laboratório de Estudos de Mídia e Esfera Pública (LEMEP) da UERJ. Neste trabalho, eles mapearam as motivações, os valores e as crenças que mobilizam os apoiadores de Bolsonaro e diagnosticam as razões para a permanência de uma base consistente de apoiadores, mesmo após os descabros cometidos na condução das políticas públicas durante a pandemia.

11 *Bolsonaro Ameaça STF de golpe e diz que só sai morto da Presidência*. Folha de São Paulo, 8 set. 2022, p. A10.

de distensionar o esgarçado ambiente político e institucional, Michel Temer interveio. Ele articulou a “Declaração à Nação”<sup>12</sup>, documento que simbolizou o recuo de Bolsonaro em relação à verborragia golpista.

Apesar do recuo, a apoteose bolsonarista no 07 de setembro cumpriu algumas das suas funções. Ao mesmo tempo que mobilizou a sua militância, amedrontou a esquerda e boa parte das parcelas democráticas da sociedade civil. Além disso, demonstrou que o bolsonarismo, apesar da crise socioeconômica e sanitária que o Brasil atravessa, ainda tem uma forte capacidade de mobilização da sua militância. A partir desse prisma de análise, acreditamos que as manifestações cumpriram o seu papel, conforme podemos, mais uma vez, aferir nas palavras do presidente no ato de Brasília: “Esse retrato que estamos tendo neste dia não é de mim nem ninguém em cima desse carro de som, esse retrato é de vocês, é um comunicado, um ultimato para todos que estão na praça dos Três Poderes, inclusive eu presidente da República para onde devemos ir”<sup>13</sup>.

Acreditamos, desta forma, na importância de analisarmos os significados dos atos promovidos pelo presidente no 7 de setembro de 2021. As mobilizações encerraram mais um ciclo de ameaças golpistas, que fora iniciado em julho. Similarmente ao ocorrido em outros momentos do mandato de Bolsonaro, como entre os meses de abril e junho de 2020 ou em março de 2021<sup>14</sup>, a retórica favorável à ruptura

---

12 A versão completa da *Declaração à Nação* pode ser acessada no seguinte link: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/notas-oficiais/2021/nota-oficial-presidente-jair-bolsonaro-09-09-2021> Acesso: 25/09/2021.

13 *Bolsonaro Ameaça STF de golpe e diz que só sai morto da Presidência*. Folha de São Paulo, 8 set. 2022, p. A10.

14 Quando Fernando Azevedo e Silva foi demitido do posto de Ministro da Defesa e ocorreu a renúncia conjunta dos comandantes da Aeronáutica, Exército e Marinha, na maior crise militar desde 1977, adentrar como afirmou Bolsonaro, assombrado por uma tempestade perfeita

institucional foi utilizada com dois objetivos: I - insuflar os ânimos dos seus apoiadores e estreitar os vínculos emotivos e psíquicos entre o líder e as suas bases sociais; II – criar uma “cortina de fumaça” que retirasse, ainda que momentaneamente do debate público, a “tempestade perfeita” que assombra o governo, em virtude da combinação de diversas crises (ambiental, econômica, energética, política, moral e social) e III - abafar a divulgação de informações sobre a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da COVID, em curso no Senado, e a escalada de mortos decorrentes da pandemia.

Dessa forma, durante alguns dias, não foram a alta inflacionária, o desemprego, o aumento da pobreza, a rejeição ao Bolsonaro (em torno de 53% dos brasileiros achavam o governo ruim ou péssimo segundo pesquisa do DataFolha realizada em setembro de 2021)<sup>15</sup> e a exígua perspectiva de crescimento econômico que dominaram o debate público. Mas a possibilidade de golpe. E, desta forma, mais uma vez, Bolsonaro conseguiu pautar as discussões políticas e as pautas midiáticas com temas que insuflassem a sua base social e escamoteassem a corrupção na compra de vacinas evidenciada pela CPI, a profunda crise socioeconômica e política que acometem o Brasil e a própria eugenia contra os contaminados pelo Sars-Cov-2 ilustradas pelas ações favoráveis ao tratamento precoce com hidroxiclороquina e ivermectina recomendadas pelas operadoras *Prevent Senior* e *Hapvida* a seus profissionais de saúde em consonância com o gabinete paralelo que “cooperou” com o governo federal no combate à pandemia.

Carismático, libidinal na sua ligação com os apoiadores e afeito ao confronto, Jair Bolsonaro foi a expressão política antissistêmica decorrente do esfacelamento do sistema político da Nova República

---

15 V. Gielow (2021)

após as jornadas de junho de 2013 e a Operação Lava-Jato. Ele reorganizou a extrema-direita nacional, que se atomizou e fragmentou-se após a redemocratização da década de 1980.

Bolsonaro e seus apoiadores civis e militares construíram um movimento que, pelo menos no curto e no médio prazo, deverá estar presente na esfera política, mesmo que ele perca as eleições presidenciais de 2022, não se candidate ou sofra um *impeachment*. Esta ação ocorreu com uma característica relevante: a fascistização de uma parcela significativa das bases sociais identificadas com a direita. Estas se reconhecem, entre outros diversos elementos, na retórica violenta, possuidora de uma visão unilateral do cristiniano, refratária aos Direitos Humanos e politicamente antiliberal que Bolsonaro defende.

Como analisamos em nossas considerações iniciais, além de reorganizar a extrema-direita e agrupá-la em torno de uma difusa base programática, Bolsonaro cumpriu um papel relevante para os militares: os trouxe novamente ao centro da política nacional. Neste sentido, não surpreende a manutenção da adesão das Forças Armadas ao seu governo, malgrado a sucessão de crises em sua gestão e a criminosa condução do combate à pandemia, como pode ser constatado no relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Covid-19, divulgado no momento no qual finalizávamos este artigo.

### **Uma análise da Política Externa do governo de Jair Bolsonaro**

A Política Externa Brasileira sob a égide do governo de Jair Bolsonaro pode ser caracterizada como uma inversão dos valores que historicamente foram pautados pelo Itamaraty.

Desde o início do mandato, com a posse do chanceler Ernesto Araújo, o que se assistiu foi uma política beligerante, que se pautou pela intervenção em assuntos de outros países, como o estabelecimento de uma crise com a Venezuela e ameaças de invasão e a participação em assuntos internos às eleições argentinas, como será visto o próprio presidente da República se posicionou em prol do candidato e então presidente Mauricio Macri. Os repetidos ataques à Venezuela e a postura constantemente beligerante em relação ao país soam na verdade como uma reedição dos padrões observados na Guerra Fria, em que a criação de um suposto inimigo vermelho serve mais para alimentar a radicalização de uma base do que um fato constituinte em si.

Outro aspecto nítido logo no início da gestão de Bolsonaro foi o alto grau de subordinação aos Estados Unidos. Parecendo reeditar a famosa frase de Juraci Magalhães, então embaixador do Brasil nos Estados Unidos durante a ditadura empresarial, de que “o que é bom para os Estados Unidos é bom para o Brasil”. Durante o governo do político republicano Donald Trump a nossa Política Externa foi de um atrelamento até então inédito.

No tocante ao comportamento da política externa brasileira perante os Estados Unidos quando este estava sob o comando do republicano Donald Trump, a adesão do Brasil foi automática e umbilical. Parecendo ser mais uma afinidade com o político em si do que com o país como um todo. Fato este comprovado pelo virtual congelamento das relações entre Estados Unidos e Brasil a partir da vitória de Joe Biden. Sendo que Bolsonaro além de ter dado declarações sobre a preferência por Trump pouco antes das eleições estadunidenses, ainda levou 38 dias para reconhecer a vitória do político democrata. Somente com a eleição do democrata Joe Biden é que pelo menos em termos retóricos a submissão teve uma pausa.



Sinais de tibieza e falta de bom senso tomaram conta da Política Externa Brasileira. No lugar do respeito que o Brasil construiu historicamente nos fóruns internacionais, através de figuras como Rui Barbosa, o país passou a se comportar como “pária”, nos dizeres do próprio ex-chanceler Ernesto Araújo, que em cerimônia de formatura de novos diplomatas do Instituto Rio Branco fez a declaração inusitada, porém eivada de realidade: “Sim, o Brasil hoje fala em liberdade através do mundo. Se isso faz de nós um pária internacional, então que sejamos esse pária” (ARAÚJO, 2021, p. 507).

Outro elemento que se observa na orientação da Política Externa é a propensão para uma ação pautada pelo senso de oportunidade de cada momento. O comportamento do presidente Jair Bolsonaro remete a um patrimonialismo na conduta da política externa brasileira, ao passo que impõe seus próprios interesses no lugar do que seria mais propício para a agenda brasileira.

Uma espécie de política pendular foi observada em duas situações semelhantes. No início de sua gestão, Bolsonaro construiu sua Política Externa em uma subordinação incondicional aos Estados Unidos. Quem estava no poder na época era Donald Trump, aliado de primeira hora, o que levou a uma obediência cega. A partir do momento que Joe Biden foi eleito o americanismo expresso arrefeceu e houve um nítido afastamento da nação estadunidense. O mesmo ocorreu no caso da vizinha Argentina. Ao ver seu parceiro neoliberal Mauricio Macri também ser derrotado nas urnas pelo peronista Alberto Fernández, Bolsonaro fez um cavalo de pau e no lugar da aproximação, mais uma vez voltou as costas para um dos principais parceiros comerciais e estratégicos desde os tempos da redemocratização.

A relação com a Argentina se assemelha ao *modus operandi* assinalado na mudança de perspectiva em relação aos Estados Unidos. Inusuais declarações de preferência por parte de Bolsonaro pelo então presidente neoliberal Mauricio Macri foram feitas. A partir da vitória do peronista Alberto Fernández, o que se assistiu foi no caso um derretimento das relações entre Brasil e Argentina, redundando em seguidas declarações contra o Mercosul e um enfraquecimento inclusive no campo das relações econômicas com um dos principais parceiros comerciais.

A Constituição Federal brasileira é clara em seu artigo quarto, que rege as relações internacionais. As mesmas devem ser baseadas em princípios que dispõem sobre o respeito à autodeterminação dos povos e a não intervenção. O parágrafo único o artigo em tela dispõe que os esforços da república brasileira devem postular a integração latino-americana: “A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino- americana de nações” (BRASIL, 2018, p.5).

Uma análise mais profunda, principalmente no que diz respeito ao comportamento em relação ao Mercosul, demonstra que na verdade a Política Externa Brasileira é fruto da reprodução da Política Interna, principalmente no que diz respeito à repetição do corolário defendido pelo Ministro da Economia Paulo Guedes.

A obediência aos ditames de Guedes foi inclusive pauta de entrevista com o Ministro das Relações Exteriores da Argentina, Felipe Solá, que apontou a existência de tal viés: “E, finalmente, houve uma confirmação sincera (por parte do Itamaraty) de que a posição do Brasil é a posição do ministro Guedes. Isso me foi dito de forma explícita” (FIGUEIREDO, 2021).

O chanceler do país vizinho demonstra como a decisão política de fato está condicionada ao Ministro da Economia, subordinando o papel da chancelaria brasileira a mera figuração e insulamento, ficando esta destituída de poder e protagonismo no campo das negociações, apenas reproduzindo o ideário isolacionista proposto por Paulo Guedes frente ao Mercosul.

Tal conjunto de fatos parece apontar para a confirmação da reflexão de Pierre Milza já citada alhures e que guia o presente trabalho, a de que existiria uma preponderância da Política Interna sobre a Política Externa.

Remontando a discussão acerca de como Brasil se comporta em relação aos seus países vizinhos, o que se assistiu nas comemorações dos 30 anos do Mercosul foi uma série de ataques ao acordo, chegando a ocorrerem diversas declarações de Paulo Guedes ameaçando a continuidade do Mercado Comum, proferindo rompantes pouco lisonjeiros como a afirmação de que o Mercosul configuraria uma “armadilha”, como afirmado em conferência organizada pelo BBI, banco de investimentos do Bradesco, na data de oito de junho de 2021.

As declarações de Paulo Guedes menosprezam os países da América Latina, reputando a todos de forma indistinta o que ele chama de caminho da miséria, quando na verdade o Brasil tem sido assolado por índices crescentes de pauperização:

Então, é evidente que o Brasil tem que ser um líder nesse movimento. O Brasil tinha que liderar as plataformas de integração da América Latina para que seja um continente de esperança, porque a América Latina está, hoje, no caminho da miséria (GUEDES, 2021).

A tônica de ataques ao Mercosul é rotineira, reproduzindo o ideário neoliberal de modernização, quando na verdade o que se apregoa é um livre-mercantilismo que não representa os interesses nacionais, mas sim a banca do capital internacional:

Nós não vamos sair do Mercosul, mas não aceitaremos o Mercosul como uma ferramenta de ideologia. O Bloco tem que ser uma plataforma de integração na economia global e, se não entregar esse serviço, nós vamos modernizar (GUEDES, 2021).

Corroborando a hipótese de que Guedes é o principal responsável pelo arco de ações adotadas no campo da Política Externa, um sinal de tal ingerência pode ser visto na declaração crítica do Ministro da Economia acerca de uma suposta atuação do Itamaraty em anos passados: “É uma falha de todos nós. O Itamaraty é o grande condutor, como permitiu esse fechamento (da economia brasileira)?” (RODRIGUES, 2021).

A subordinação ao mercado é latente. Os interesses das empresas são preponderantes frente aos interesses nacionais. A definição do sistema da economia mundial feita por Theotonio dos Santos (DOS SANTOS, p. 250) auxilia ao interpretar com maior fôlego as diretrizes seguidas por governos sob a égide do neoliberalismo:

Economia mundial é um conceito que enfatiza a crescente autonomia do mercado mundial e a interdependência entre os diferentes ramos da economia industrial e os três setores econômicos (agricultura, indústria e serviços) no âmbito mundial, com a estruturação de uma divisão internacional do trabalho que se encontra em permanente mutação. Esse conceito abarca, ainda, o papel das relações econômicas monopolistas, no âmbito mundial, e a presença dos Estados nacionais nesse processo de integração mundial, e põe uma ênfase especial no papel das corporações multinacionais, ou transnacionais, como uma célula do processo.

O que se percebe na maior parte das vezes é que os discursos recorrentes são apenas bravatas coroadas de irresponsabilidades, que não configuram de fato um projeto político, mas sim muito mais em aspecto inverso o desmonte de uma perspectiva histórica de integração regional, colocando em seu lugar apenas interesses comezinhos a partir da reprodução do receituário neoliberal que substitui os interesses de um país à subordinação incondicional às vontades reificadas do mercado, como o que se assistiu no episódio da tentativa de redução da Tarifa Externa Comum (TEC) do Mercosul e a consequente abertura das fronteiras para a inundação de produtos importados que em um passado recente – na década de 90 – demonstraram que representam um real perigo para os produtores nacionais, proporcionando uma verdadeira quebradeira de indústrias locais que não conseguem competir com produtos isentos de tarifação e a preços consideravelmente mais baixos. Tal política já se demonstrou equivocada no passado, afinal pesa na balança de pagamentos, aprofunda a dependência internacional e ainda acentua níveis de desemprego que já se encontram no patamar de 13,7%<sup>16</sup>.

Uma série de comportamentos que não figuravam no histórico do Itamaraty passaram a ser corriqueiros com a assunção do governo de Jair Bolsonaro. A figura do ministro de Relações Exteriores Ernesto Araújo, embaixador de carreira, trouxe à baila a ingerência em assuntos de outros países, acompanhada de temas pautados pelo filósofo Olavo de Carvalho, espécie de guru do bolsonarismo.

A ideologia que passou a se propugnar não representa nada além de uma defesa apaixonada dos cânones do neoliberalismo e de seu

---

16 *Desemprego recua para 13,7% e atinge 14,1 milhões de pessoas no tri até julho*. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/31732-desemprego-recua-para-13-7-e-atinge-14-1-milhoes-de-pessoas-no-tri-ate-julho> acesso: 30 de setembro de 2021.

receituário defendido pelo Banco Mundial e instituições congêneres como o Fundo Monetário Internacional. Como visto, a tônica central da Política Externa é uma reprodução do corolário apregoado pelo Ministro da Economia Paulo Guedes, de desregulamentação do mercado, ensejando um livre-cambismo.

Se por um lado o discurso central é de um ufanismo, por outro, no tocante à objetividade das políticas econômicas, pode-se assistir a uma entrega das riquezas nacionais a interesses estrangeiros com a política de proporcionar abertura das fronteiras e a priorização de acordos com países desenvolvidos, deixando de lado alianças com países do cone sul, que vinham se aprimorando desde o cenário de redemocratização dessas nações, em especial com a Argentina.

Os ataques à China – que segundo o palavrório de Araújo teria sido a responsável por ter criado o que ele denominou como “comunavírus” (ARAÚJO, 2021, p.219), em relação à pandemia da Covid-19 – demonstram o descompasso com a materialidade dos objetivos do Comércio Exterior brasileiro, visto que os chineses são os principais importadores de nossas mercadorias.

Em resumo, o que se assiste no terreno do que o próprio Ministério das Relações Exteriores batizou de Nova Política Externa Brasileira é um conjunto de ataques que nem sequer poderia ser denominado como de fato uma Política Externa, afinal carece de projeto, significando no frigidar dos ovos tão somente a adoção de medidas de cunho oportunista e aventureiro, uma espécie de jogo infantil de provocações, que resultou na saída de Ernesto Araújo do posto de Chanceler no fim do mês de março de 2021. Afinal, no lugar de prospectar matéria-prima para a fabricação de vacinas com a China, a orientação de seu ministério se resumia em proferir uma miríade de ataques a esse país, não só procrastinando as negociações como mesmo causando uma interferência lesiva.

Com a posse de Carlos França como Ministro das Relações Exteriores o que se sucedeu foi um novo comportamento perante a mídia, agindo de forma reservada, mas não significando de fato uma alteração nas orientações de corte estrutural. A primeira viagem de França foi à Portugal, onde em entrevista a um jornal local demarcou a prioridade das relações com aquele país: “Que Portugal é uma prioridade para a política externa brasileira é revelado, por exemplo, pelo facto de que o chanceler é empossado em abril e no final do mês de junho faz uma primeira viagem internacional e essa viagem é para Portugal” (FERREIRA, 2021).

França reproduz assim, grosso modo, uma perspectiva colonizada, que mais uma vez não se atenta para reais índices de comércio ou mesmo real política, inferiorizando mais uma vez a importância de parcerias regionais ou mesmo sólidas relações com países como a citada China, detentora de vultuosas compras, preferindo adotar a retórica malabarista de reprodução de relações subalternas com países europeus.

Porém, no mês de setembro de 2021 parece que houve uma mudança de paradigmas na conduta do novo chanceler. No lugar da ação reservada e longe dos holofotes que pautou sua carreira no cerimonial da presidência da república, França participou *in loco* dos protestos a favor de Jair Bolsonaro no dia da independência em São Paulo. Ao optar por subir no palco da Avenida Paulista, França sucumbiu a um fenômeno observado em diversas pastas ministeriais, como na saúde, por exemplo. O que se constata é que mais cedo ou mais tarde, os representantes públicos têm que se posicionarem a favor do presidente, demonstrando fidelidade em gestos públicos e reproduzindo as práticas do mesmo, como na viagem aos Estados Unidos por conta da reunião da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas também ocorrida no fatídico

mês de setembro de 2021, onde França teria feito o sinal da “arminha” em resposta a manifestantes. A cena ocorreu quando ele estava ao lado do Ministro da Saúde Marcelo Queiroga em uma van, onde o médico mostrou o dedo do meio para aqueles que ali protestavam.

A declaração de França após o mal-estar causado reivindica o comportamento histórico registrado no Itamaraty, sendo que na prática os sinais estão invertidos, não passando a declaração de um discurso vazio, repleto de contradições:

Todo chanceler em sua época teve que lidar com críticas justas ou injustas. Todos que estivemos nessa cadeira, eu mesmo, seremos julgados pelo legado que deixaremos. Quero pedir aos colegas diplomatas que não nos deixemos contaminar por esses ruídos, que não nos tirem da mente o sentido da missão dessa Casa, que é defender os interesses do Brasil no exterior”, disse Carlos França, nesta quinta-feira, dia 30. “Sem querer alimentar controvérsias ou debates estéreis, eu sempre me pautei pela discricção. Quero que o protagonista não seja o chanceler, mas seja a diplomacia brasileira. Fui a Nova York não para fazer gestos, foi para fazer diplomacia, entendida como método de política externa (FRAZÃO, 2021).

Portanto, no lugar das declarações de uma autonomia da Política Externa Brasileira como tem sido historicamente a posição do Itamaraty e teria defendido França ao tomar posse, entram em cena mais uma vez a reprodução das vontades do Palácio do Planalto e uma mimese do comportamento jocoso e infantil que tomou conta da política brasileira com a chegada do bolsonarismo.

A orientação mais uma vez tem endereço de partida, afinal como visto o modelo guia de Paulo Guedes é de que acordos com o continente europeu devem ser priorizados, no lugar do fortalecimento do Mercosul, que como visto, é tratado de forma recorrente com termos pouco lisonjeiros.



Em resumo, pode-se afirmar que a condução da Política Externa Brasileira não se dá pautada pelos interesses nacionais, mas sim por um pendor despótico de Jair Bolsonaro em satisfazer seus interesses pessoais. O que demonstra mais uma vez a ausência de um projeto, prevalecendo a alimentação de querelas infrutíferas, como no caso observado no início do governo, por meio de ameaças de invasão à Venezuela. Ou mesmo a tentativa frustrada do presidente de emplacar seu filho Eduardo como embaixador do Brasil nos Estados Unidos. A clara ausência de atributos e um pífio argumento do próprio de que “fritara” (*sic*) hambúrgueres nos Estados Unidos catapultaram o desejo.

### Considerações Finais

Após o biênio 2013–2014, experienciamos no Brasil e na América Latina o início de um período de forte desestabilização política e socioeconômica, que persiste no momento que terminamos este capítulo. Este cenário afetou, em especial, as esquerdas sul-americanas, possibilitando o fortalecimento das direitas<sup>17</sup>.

Contribuíram para a crise nos sistemas político brasileiro e das demais nações sul-americanas os seguintes elementos: I - diminuição do apoio popular aos partidos políticos e à democracia; II - arrefecimento da confiança popular nas instituições democráticas e nos políticos; III - contínuos conflitos institucionais; IV - impossibilidade de manutenção da ordem pública sem repressão; e V - o não atendimento do “horizonte de expectativas” dos cidadãos em virtude da ampliação da pobreza e da extrema pobreza, dificuldades

---

17 Sobre este período recente da história latino-americana, ver: Wasserman (2020) e Araujo (2021).

de inserção no mercado de trabalho e ineficaz prestação de serviços públicos nas áreas de educação e saúde, em especial<sup>18</sup>.

O desacreditado sistema político brasileiro, assolado pelos efeitos da operação Lava Jato e pela crise socioeconômica iniciada em 2014, possibilitou a projeção política de Jair Bolsonaro, como anteriormente abordado. No imaginário popular, os partidos do *Centrão* e aqueles que lideraram o sistema político da Nova República (PMDB, PSDB e PT) tinham sinal de igual no que tangia a corrupção, a ineficácia administrativa e a má utilização do dinheiro público. Independentemente dos equívocos e distorções contidas nessa equiparação, um fato é inquestionável: habilmente, Bolsonaro e os seus aliados utilizaram o descrédito em relação ao sistema político e a crise socioeconômica após 2014 a seu favor. Disseminaram-se a contínua necessidade de confrontação aos “inimigos internos e externos” e a sensação permanente de caos e catástrofe, a ser combatida pelo mito e seus apoiadores; Bolsonaro não apenas venceu a eleição presidencial de 2018, mas utilizou a campanha para (re)organizar a direita brasileira, dispersa após o fim da ditadura nas fileiras do *Centrão*, especialmente.

A confrontação permanente, a desconstrução do real e a ascendência sobre o imaginário decorrem da necessidade de criação de um permanente conflito que possibilite “ao mito” administrar o caos e paralisar os opositores, que diariamente se deparam com a necessidade de se posicionar contra *Fake News* e/ou “novos fatos”

---

18 A pandemia decorrente do vírus Sars-Cov-2 ampliou as crises política e socioeconômica do Brasil e da América Latina. Sobre estes temas, v. Dantas e Lemos (2020), Araujo e Sarmiento (2021), Araujo, Schurster e Sarmiento (2021). Um quadro amplo dos efeitos da pandemia também pode ser buscado nos dossiês temáticos COVID-19, Sociedades & Tempo Presente (2020) e Tempos de Pandemia (2021) publicados, respectivamente, pelas Revistas Eletrônica Cadernos do Tempo Presente/UFS e Estudos Históricos/FGV.

(agressões físicas e verbais a jornalistas e opositores políticos, ataques a organismos internacionais, defesa de hidroxicloroquina no tratamento à COVID-19, entre outros aspectos que transcendem ao real).

Assim, a contínua confrontação e a (des) construção do real não derivam de falta de conhecimento ou dificuldades cognitivas. Fazem parte de uma tática política. Esta consiste em permitir a Bolsonaro manter a lealdade da sua base política, que deve ficar permanente mobilizada e pronta a agir, seja nas redes sociais ou nas ruas. Para compreendermos as suas movimentações, em especial os ataques à democracia, não podemos subestimar as ações de Bolsonaro e dos seus aliados. Devemos, isto sim, compreender o seu comportamento, a sua linguagem e as suas ações, seja as vinculadas à política interna ou à política externa. Entendê-las não é uma tarefa simples, pois a engrenagem bolsonarista é caótica e conflitiva. Assim, esperamos ter contribuído para esse necessário debate com as linhas tracejadas neste capítulo.

## Referências

- ABRANCHES, Sergio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Volume 31, nº 01, 1988. P. 5-34.
- ARAÚJO, Ernesto. *Política externa: soberania, democracia e liberdade. Coletânea de discursos, artigos e entrevistas do Ministro das Relações Exteriores*. Brasília: Editora FUNAG, 2021.
- ARAÚJO, R; SARMIENTO, E; SCHUSTER, K (Orgs). *A América Latina Frente a Pandemia do COVID-19*. Rio de Janeiro; Recife: EDUPE, 2021.
- ARAÚJO, Rafael; SARMIENTO, Érica. A América Latina, a COVID-19 e as migrações forçadas: perspectivas em movimentos, muros epidemiológicos e sombrias imagens. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, Vol. 34, nº 73, p. 239-261, mai.-ago. 2021.
- ARAÚJO, Rafael. Entre a revolução, a instabilidade política e a ruptura democrática: um olhar sobre a história do tempo presente boliviana entre 2006 e 2019. *Estudos Ibero-Americanos*, Porto Alegre, v. 47, n. 2, p. 1-27, mai.-ago., 2021.

*Bolsonaro Ameaça STF de golpe e diz que só sai morto da Presidência.* Folha de São Paulo, 8 set. 2022, P. A10.

BOLSONARO, Jair Messias. *Declaração à Nação.* Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/notas-oficiais/2021/nota-oficial-presidente-jair-bolsonaro-09-09-2021> Acesso em 25 set. 2021.

BRAGON, Ranier e MATTOSO, Camila. *Presença de militares da ativa no governo federal cresce 33% sob Bolsonaro e mais que dobra em 20 anos.* Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/07/presenca-de-militares-da-ativa-no-governo-federal-cresce-33-sob-bolsonaro-e-mais-que-dobra-em-20-anos.shtml> Acesso em 19 jul. 2020.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil.* São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

CARVALHO, José Murilo de. *Forças Armadas e política no Brasil.* Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 2021. 3ª Edição.

CASTRO, Celso. *Os militares e a República: Um estudo sobre cultura e ação política.* Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 1995.

\_\_\_\_\_, *General Villas Bôas – conversa com o comandante.* Rio de Janeiro, Editora FGV, 2021.

CHIRIO, Maud. *A política nos quartéis – revoltas e protestos de oficiais na ditadura militar brasileira.* Rio de Janeiro, Zahar, 2012. P. 93-134.

COELHO, Edmundo Campos. *A Instituição Militar no Brasil: Um Ensaio Bibliográfico.* Disponível em: <https://anpocs.com/index.php/bib-pt/bib-19/367-a-instituicao-militar-no-brasil/file> Acesso em 17 fev. 2020.

DANTAS, Alexis T.; LEMOS, Maria Teresa Toríbio B (orgs). *América Latina em tempos de pandemia.* Rio de Janeiro, Estudos Americanos, 2020.

DUARTE, Leticia. *Vaza Jato – Os bastidores das reportagens que sacudiram o Brasil.* Rio de Janeiro, Mórula Editorial, 2020.

*Desemprego recua para 13,7% e atinge 14,1 milhões de pessoas no tri até julho.* Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/31732-desemprego-recua-para-13-7-e-atinge-14-1-milhoes-de-pessoas-no-tri-ate-julho>. Acesso em 30 set. 2021.

FERREIRA, Leonídio. *Temos 600 empresas de capital português atuando no Brasil e acreditamos que há espaço para mais.* *Diário de Notícias.* Lisboa, 4 jul. 2021. Disponível em: <https://www.dn.pt/internacional/temos-600-empresas-de-capital-portugues-atuando-no-brasil-e-acreditamos-que-ha-espaco-para-mais--13903136.html>

FIGUEIREDO, Janaína. *'Atitudes hostis mataram o debate. O Mercosul*

está adormecido', diz chanceler da Argentina sobre o Brasil. *O Globo*, 19 jul. 2021. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/atitudes-hostis-mataram-debate-mercosul-esta-adormecido-diz-chanceler-da-argentina-sobre-brasil-25116606>>. Acesso em 15 set. 2021.

FRAZÃO, Felipe. Abalado por gesto em NY, chanceler pede que diplomatas não se contaminem por 'ruidos'. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 1 out. 2021. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,abalado-por-gesto-em-ny-chanceler-pede-que-diplomatas-nao-se-contaminem-por-ruidos,70003857321>>. Acesso em 3 out. 2021.

FREIXO, Adriano de. *Os militares e o governo Jair Bolsonaro: entre o anticomunismo e a busca pelo protagonismo*. Rio de Janeiro, Zazie Edições, 2021.

GIELOW, Igor. Lula chega a 39%, aponta Datafolha; sem ele, Bolsonaro lidera. *Folha de São Paulo*, 22 ago. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/08/lula-chega-a-39-aponta-datafolha-sem-ele-bolsonaro-lidera.shtml>. Acesso 15 ago. 2021.

\_\_\_\_\_. Rejeição a Bolsonaro segue em alta e é recorde após 7/9, diz DataFolha. *Folha de São Paulo*, 17 set. 2021. A4.

GUEDES, Paulo. BRASIL deve liderar integração para tirar América Latina da miséria, diz Paulo Guedes. *Ministério da Economia*. Governo Federal, Brasília, 27 set. 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2021/setembro/brasil-deve-liderar-integracao-para-tirar-america-latina-da-miseria-diz-paulo-guedes-1>>. Acesso em 28 set. 2021.

MARTINS FILHO, João Roberto (Org). *Os militares e a crise brasileira*. São Paulo, Alameda Casa Editorial, 2021.

MELLO, Bernardo; NIKLAS, Jan. Na última década, 64% dos generais do Alto Comando do Exército foram nomeados para cargos políticos. *O Globo*, 24 de outubro de 2021. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/na-ultima-decada-64-dos-generais-do-alto-comando-do-exercito-foram-nomeados-para-cargos-politicos-25249287> Acesso em 24 out. 2021.

MENEZES, Maiá; MELLO, Bernardo; COUTO, Marlen. *Bolsonaro dobra presença de militares em cargos estratégicos no governo*. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/bolsonaro-dobra-presenca-de-militares-em-cargos-estrategicos-no-governo-24903138> Acesso em 28 fev. 2021.

MILZA, Pierre. Política Interna e política externa. IN: RÉMOND, René (Org.). *Por uma história política*. 2.ed. Rio de Janeiro: FGV, 2003. p.365-401.

NETO, Octavio Amorim; ACÁCIO, Igor. De Volta ao Centro da Arena: Causas e Consequências do Papel Político dos Militares sob Bolsonaro.

*Journal of Democracy*. Volume 9, Número 2, Novembro de 2020. p. 1-29.

NOZAKI, Wilson. *A militarização da administração pública no Brasil: projeto de nação ou projeto de poder?* Disponível em: <https://fpabramo.org.br/observabr/wp-content/uploads/sites/9/2021/05/Cadernos-Reforma-Administrativa-20-V4.pdf> Acesso em 20 out. 2021.

PAULA, Carolina de; FERES JUNIOR, João, WARDE JUNIOR, Walfrido Jorge e VALIM, Rafael. *Bolsonarismo no Brasil – Pesquisa Qualitativa Nacional, Junho de 2021*. Instituto para Reforma das Relações entre Estado e Empresa (IREE) e Laboratório de Estudos de Mídia e Esfera Pública (LEMEP). Disponível em: <https://iree.org.br/wp-content/uploads/2021/08/Pesquisa-Bolsonarismo-no-Brasil.pdf> Acesso em 23 ago. 2021.

PEREIRA, Matheus Henrique de Faria. Guerras de memória em tempos de Comissão da Verdade (2012-2014). *Revista Varia História*, Belo Horizonte, Vol. 31, Nº 57, p. 863-902, Set/Dez 2015.

PEREIRA, Matheus Henrique de Faria; SILVA, Daniel Pinha. *Sergio Moro negacionista? Operação Lava Jato, transparência atualista e negação da política*. Revista Brasileira de História. São Paulo, volume 42, número 87, 2021.

RIBEIRO, Marcio Moretto; ORTELLADO, Pablo. *Manifestação em apoio ao Presidente Bolsonaro. Av. Paulista, 07 de setembro de 2021*. Disponível em: <https://www.monitordigital.org/2021/09/08/manifestacao-em-apoio-ao-presidente-bolsonaro-07-09-21/> Acesso: 10 de setembro de 2021.

RODRIGUES, Lorena. *Guedes critica Itamaraty e diz que economia é uma das mais fechadas do mundo*. Época Negócios, 30 set. 2021. Disponível em: <<https://epocanegocios.globo.com/Economia/noticia/2021/09/epoca-negocios-guedes-critica-itamaraty-e-diz-que-economia-e-uma-das-mais-fechadas-do-mundo.html>>. Acesso em: 3 out. 2021.

ROSENFELD, Denis. *A Escolha: Como um Presidente Conseguiu Superar Grave Crise e Apresentar uma Agenda Para o Brasil*. Entrevistas com Michel Temer. São Paulo, Editora Noeses, 2020.

VILLAS BÔAS, Eduardo. *Bolsonaro não é volta dos militares, mas há risco de politização dos quartéis*. Entrevista realizada por Igor Gielow. Folha de São Paulo, 11 de novembro de 2018. P. A8.

\_\_\_\_\_. *Fomos colocados à prova e passamos. Não vejo nenhum risco à democracia*. Entrevista a Thomas Traumann. O Globo, 15 de dezembro de 2019. P. 12.

ZAVERUCHA, Jorge. *Rumor de Sabres. Tutela Militar ou Controle Civil?* São Paulo, Editora Ática, 1994.



# DO PASSADO AO PRESENTE: A RELAÇÃO BRASIL-EUA NOS DISCURSOS DE ERNESTO ARAÚJO

**Beatriz Bandeira de Mello<sup>1</sup>**

## **Introdução**

A vitória eleitoral de Jair Bolsonaro, em outubro de 2018, inaugurou um novo ciclo político no Brasil. Inserido em um contexto mais amplo de ascensão de partidos de direita e extrema-direita na América Latina e no mundo, a eleição de Bolsonaro trouxe certo ineditismo ao cenário nacional pela combinação entre o autoritarismo político e o neoliberalismo econômico<sup>2</sup> aliada a valores conservadores de cunho religioso (SANTOS; TANSCHHEIT, 2019). A substituição de uma “direita moderada”, representada anteriormente pelo Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB) e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), por uma “direita radical”, não só redefiniu a agenda doméstica como também a agenda internacional do Brasil.

---

1 Doutoranda em Relações Internacionais pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPGRI-UERJ) e Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio) e pesquisadora do Grupo de pesquisa em Relações Internacionais e Sul Global (GRISUL/Unirio) e do LeRPE (Laboratório de Estudos sobre Regionalismo e Política Externa — PPGRI-UERJ).

2 Santos e Tanscheit (2019) definem o autoritarismo como as tentativas de supressão de discursos e partidos opositoristas e minorias políticas; pela afinidade com a ditadura militar e sua agenda intervencionista e regressiva e; pela forte hostilidade pelo sistema representativo e pelas instituições democráticas. A agenda neoliberal, por sua vez, é baseada na completa negação da intervenção do Estado na economia e na redução da dívida pública, pela realização de privatizações, concessões e vendas de propriedades da União, além de abertura comercial.



Pereira da Silva (2018) argumenta que essa “nova direita”, gestada a partir das Jornadas de Junho de 2013 e consolidada após o processo de *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, em 2016, é composta por um mosaico de ideologias que recobra elementos das linhagens liberal e conservadora do pensamento político brasileiro. Dentre as principais ideias articuladas nesse núcleo político, as principais são o “repertório patriota”, manifestado na defesa de valores religiosos, nacionais e da “família tradicional”, e o discurso anticorrupção, de viés antipopular e autoritário, como já destacamos anteriormente (ALONSO, 2017 *apud* PEREIRA DA SILVA, 2018, p. 48-50). Sob esta perspectiva, elementos como “a ordem a coesão, a unidade nacional e o controle social” são essenciais na composição do discurso (PEREIRA DA SILVA, 2018, p. 50).

Em matéria de política externa, a administração Bolsonaro propôs uma revisão dos padrões de inserção internacional do Brasil rompendo com parte das premissas assumidas em governos anteriores, principalmente o universalismo e a autonomia, marcando oposição ao que fora praticado pelos governos do Partido dos Trabalhadores (PT) (VELASCO, 2018). Em um caminho de “imobilidade e inércia” desde o segundo mandato de Dilma Rousseff (2014–2016), a reestruturação da atuação diplomática brasileira tornou-se uma prioridade de Bolsonaro e sua equipe (VELASCO, 2018). A adesão irrestrita à agenda externa dos Estados Unidos, governado pelo republicano Donald Trump<sup>3</sup>, a revisão dos vínculos com os países da América do Sul, principalmente a Venezuela, e a preferência por acordos bilaterais, em contraste com a importância atribuída às negociações multilaterais no marco da Organização Mundial do Comércio (OMC), por exemplo, são indícios dessa virada (VELASCO, 2018). De maneira complementar, a difusão

---

3 Donald Trump governou os Estados Unidos entre janeiro de 2017 e janeiro de 2021.

de valores conservadores e religiosos proporcionou uma aproximação do governo brasileiro com Israel, Hungria e Polônia, o que contribuiu para um retrocesso na atuação do Brasil em instâncias internacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU)<sup>4</sup>.

A escolha de Ernesto Araújo para o Ministério de Relações Exteriores foi um indício sobre o tratamento que seria dispensado por Bolsonaro à política externa. Araújo concluiu o Instituto Rio Branco em 1991 iniciando sua carreira como Assistente na Divisão de Integração Regional. Ao longo de sua trajetória, atuou na Divisão do Mercado Comum do Sul (1992), na Missão junto à Comunidade Econômica Europeia (1995), sendo promovido à segundo secretário em 1996, removido para a Embaixada em Bonn (1999) e elevado à primeiro secretário em 2001. Durante o governo Dilma Rousseff, em 2015, foi subchefe do gabinete do Ministro Mauro Vieira ocupando, no ano seguinte, a chefia do Departamento dos Estados Unidos, Canadá e Assuntos Interamericanos. Em 2019, Ernesto assumiu o Itamaraty após ter sido reconhecido pela família Bolsonaro por suas declarações sobre os Estados Unidos, o sistema internacional e pelo conjunto de valores, tais como a religiosidade cristã e a aversão ao marxismo.<sup>5</sup>

As ideias de Araújo inspiradas, principalmente, nas teorias do autoproclamado filósofo Olavo de Carvalho, exprimem grande parte das percepções da gestão Bolsonaro sobre o modo de inserção

---

4 Em 2019, por exemplo, o governo brasileiro assumiu posição da Organização de Cooperação Islâmica para excluir o termo “educação sexual” de textos das Nações Unidas. Já na votação para ocupar um assento no Conselho de Direitos Humanos da ONU, o Brasil recebeu o apoio de poloneses e húngaros. EL PAÍS. “O Brasil ao lado das ditaduras mais cruéis do mundo”. 20 de julho de 2019. Disponível em < [https://brasil.elpais.com/brasil/2019/07/18/opinion/1563485645\\_650175.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2019/07/18/opinion/1563485645_650175.html)>.

5 Disponível em <<http://www.funag.gov.br/chdd/index.php/ministros-de-estado-das-relacoes-exteriores/61-ministros-das-relacoes-exteriores/421-ernesto-araujo-2>>

internacional que deveria ser adotado pelo Brasil. O discurso contra o “globalismo”, o “marxismo cultural”, o negacionismo climático, a admiração por Donald Trump e, internamente, as críticas ao Partido dos Trabalhadores (PT), renomeado por Araújo como “Partido Totalitário”, fizeram de Araújo o candidato mais adequado ao Itamaraty, na percepção da família Bolsonaro (TRABAZO, 2018).

Segundo Keohane e Goldstein (1993, p. 4), as ideias têm peso causal nas explicações da ação humana, na medida em que elas aumentam a clareza dos atores sobre os objetivos ou fins dos relacionamentos ou, ainda, quando afetam os resultados de ações estratégicas ou são embutidas nas instituições políticas. De maneira complementar Mello e Silva (1995, p. 95) escreve que as percepções do *policymaker*, ligadas ao conjunto de crenças, valores e imagens que eles carregam, orientam sua inserção no ambiente físico e social. Neste caso, a análise dos “sistemas de crenças” nos permite identificar os “filtros” usados pelos atores para interpretar a realidade e orientar suas ações (MELLO; SILVA, 1995).

A dimensão subjetiva e seletiva do processo cognitivo, bem como as expectativas, as necessidades e experiências dos atores, nos ajudam a perceber como eles selecionam as informações relevantes e como as ordenam em função de suas metas e preferências (MELLO; SILVA, 1995). Quando as ideias assumem a forma de visões de mundo<sup>6</sup>, elas tendem a impactar de maneira mais ampla a ação humana (KEOHANE; GOLDSTEIN, 1993). Além disso, as percepções do *policymaker* são “representativas de um grupo ou estrutura social mais ampla, seja pelos inputs recebidos deste grupo, seja pela influência que suas formulações exerceram sobre ele” (MELLO; SILVA, 1995, p. 96).

---

<sup>6</sup> Para Goldstein e Keohane (1993, p. 8) as visões de mundo (*world views*) são puramente normativas, uma vez que incluem visões sobre cosmologia e ontologia, bem como sobre ética. Elas estão entrelaçadas com as concepções das pessoas sobre suas identidades, evocando profundas emoções e lealdades.

O objetivo deste trabalho é identificar as ideias de Ernesto Araújo sobre o relacionamento entre Brasil-Estados Unidos e analisar como elas influenciaram a relação bilateral durante o primeiro ano de governo de Jair Bolsonaro (2019). A escolha de Araújo se justifica por sua relevância enquanto Ministro de Relações Exteriores. Os discursos analisados foram extraídos da coletânea “A Nova Política Externa Brasileira” organizada pela Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) e publicada em 2020. A coletânea reúne os principais discursos e mensagens do ministro responsável pelo Itamaraty naquele ano o que configura uma amostra representativa do pensamento do governo sobre política externa.

Foram selecionados sete textos de 2019 que tratam das relações entre Brasil e Estados Unidos e, de modo complementar, dos aspectos gerais da Política Externa Brasileira (PEB) entre palestras, discursos e mensagens oficiais do Ministério<sup>7</sup>. Os textos que tratam da relação bilateral marcam momentos simbólicos e, em certa medida, inéditos da diplomacia brasileira e por essa razão foram selecionados para compor o *corpus* de análise<sup>8</sup>.

A tendência de aproximar-se do Ocidente e, principalmente, dos Estados Unidos governado por Trump, guiou grande parte das ações realizadas durante o primeiro ano de governo Bolsonaro. Desde visitas à Washington até comemorações pelo Dia da Independência

---

7 I - Discurso na cerimônia de posse como Ministro de Relações Exteriores em Brasília; II - Aula magna no Instituto Rio Branco em Brasília; III - Alocuções no “Dia do Brasil” na Câmara de Comércio dos Estados Unidos em Washington DC; IV - Alocução por ocasião da celebração de 4 de julho na Embaixada dos Estados Unidos em Brasília; V - Discurso na *Heritage Foundation* em Washington DC; VI - alocução no *National Press Club* em Washington DC; e VII - “Trump, Venezuela, acordo com a União Europeia” entrevista ao jornal *Gazeta do Povo*.

8 Devido ao espaço e ao objetivo deste artigo e para evitar repetições desnecessárias, optamos por sintetizar e sistematizar as principais ideias e argumentos apresentados por Ernesto Araújo nos textos selecionados. Essa escolha permite ao leitor/a compreender as visões de mundo e as principais crenças que fundamentaram a política externa de Araújo e, por conseguinte, do governo Bolsonaro.

dos Estados Unidos, a administração Bolsonaro buscou estreitar laços com o país do Norte na dimensão ideológica, com o objetivo de obter ganhos políticos e, em certa medida, econômicos. Essa abordagem não é totalmente inédita nos estudos sobre Política Externa Brasileira (PEB), uma vez que o americanismo é um dos traços característicos da diplomacia brasileira. O resgate da história nos permite compreender como se dá a relação Brasil-EUA no governo de Jair Bolsonaro.

### **Os antecedentes históricos da relação Brasil-EUA**

O vínculo entre Brasil e Estados Unidos é um dos elementos centrais da agenda diplomática brasileira desde o início do século XX. Tal relacionamento se justifica pela importância política, econômica, estratégica e ideológica do país do Norte (PECEQUILO, 2014). A intensidade do relacionamento bilateral, no entanto, não se manteve constante, mas variou ao longo dos anos por diversas razões: pelos objetivos perseguidos em matéria de política externa, pelas afinidades ideológicas entre os representantes de cada país e pela percepção dos atores brasileiros sobre o papel dos Estados Unidos no mundo e na região (MILANI, 2011; PECEQUILO, 2014).

No geral, o relacionamento entre Brasil-EUA oscilou entre dois cursos de ação. O primeiro voltado ao alinhamento ou aliança com os Estados Unidos, com o objetivo de obter vantagens econômicas e/ou políticas. O segundo orientado por tentativas de construir caminhos autônomos de diversificação econômica através da mundialização dos esforços diplomáticos (MILANI, 2011). Pinheiro (2004) define essas tradições como americanismo ideológico e americanismo pragmático. Em sua vertente ideológica, o americanismo privilegia fatores de ordem normativa e uma suposta

convergência de valores e ideologias entre os dois países; em sua dimensão pragmática, a relação bilateral é de natureza instrumental e pautada pelo aproveitamento das oportunidades possivelmente resultantes da aliança com os Estados Unidos (PINHEIRO, 2004). Essas tendências integram a trajetória diplomática do país desde a passagem do Império à República.

A partir de 1889, com o advento da República e durante a gestão do Barão do Rio Branco (1902–1912), a percepção sobre o crescimento da influência dos Estados Unidos na região provocou uma redefinição do papel do país para a estratégia de inserção internacional do Brasil (MELLO; SILVA, 1995). O processo de “americanização” da identidade brasileira foi moldado pelo desejo de proximidade ideológica entre os dois regimes políticos, pela afirmação do ideal republicano no continente e pela necessidade de o novo governo brasileiro distanciar-se das monarquias europeias (MILANI, 2011; HIRST, 2011). A estratégia adotada por Rio Branco foi concebida com base em uma “aliança informal” ou “aliança não-escrita” com os Estados Unidos caracterizada, por exemplo, pela adesão brasileira aos princípios da Doutrina Monroe e na simpatia do governo pelo ideal panamericano de cooperação hemisférica (MELLO; SILVA, 1995; HIRST, 2011:17). A atuação de Joaquim Nabuco como Embaixador em Washington reforçou o caráter ideológico da relação, uma vez que ele buscou “imprimir um sentido de irmandade ao relacionamento Brasil-EUA” sendo este um dos primeiros movimentos do americanismo ideológico (MELLO; SILVA, 1995; MERKE, 2008; HIRST, 2011).

A posição brasileira em relação aos Estados Unidos se manteve constante até 1929 quando então sofreu os efeitos da Grande Depressão. Com a Revolução de 1930 no Brasil uma nova etapa da história política

e econômica do país foi inaugurada (HIRST, 2011). Nas relações exteriores, Getúlio Vargas optou pela manutenção dos princípios estabelecidos por Rio Branco, principalmente sua concepção dos Estados Unidos como o principal parceiro comercial e econômico do Brasil (MELLO; SILVA, 1995, p. 103). O diplomata Oswaldo Aranha<sup>9</sup> foi um entusiasta do American Way of Life e procurou preservar um relacionamento especial com os EUA reforçando a concepção de “amizade tradicional” entre os dois países com base em aspectos geográficos, culturais e ideológicos (MELLO; SILVA, 1995).

A proximidade ideológica, no entanto, esbarrou nas necessidades econômicas do Brasil. A estratégia da equidistância pragmática, assumida pelo governo Vargas, permitiu ao Brasil manter um relacionamento equilibrado com os Estados Unidos com vistas a obter ganhos econômicos e políticos de curto prazo (HIRST, 2011; MILANI, 2011). Com isso, o americanismo pragmático de Vargas, nas palavras de Letícia Pinheiro (2004), obteve ganhos significativos. Dois grandes marcos do período foram: o apoio estadunidense para a construção da Companhia Siderúrgica Nacional em Volta Redonda (1941) e o suporte logístico e militar conferido pelo Brasil durante a II Guerra Mundial através do envio de tropas da Força Expedicionária Brasileira (FEB) para a Itália em 1944. Naquele momento o Brasil desfrutava da condição de “aliado especial” dos Estados Unidos (PINHEIRO, 2004, p. 27).

No pós-Segunda Guerra e durante a Guerra Fria, o relacionamento Brasil-EUA seguiu a tendência de oscilar entre momentos de maior alinhamento e autonomia. Na gestão de Eurico

---

<sup>9</sup> Oswaldo Aranha atuou como Ministro de Relações Exteriores entre 1938 e 1944. Entre os principais feitos de sua gestão à frente do Ministério estão: a liderança exercida na Conferência do Rio (1942) e a defesa do ideal pan-americano de integração.

Gaspar Dutra (1946–1951), o alinhamento irrestrito aos Estados Unidos tornou-se marca incontestável da diplomacia brasileira manifestado pelo incremento da cooperação militar que incorporou à segurança nacional os princípios da segurança hemisférica proclamados pelos Estados Unidos (MILANI, 2011; HIRST, 2011). A assinatura do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) e a criação da Escola Superior de Guerra (ESG) são exemplos dessa aproximação.

O retorno de Vargas à Presidência da República em 1951, levou a uma adaptação do americanismo ao paradigma nacional-desenvolvimentista (PINHEIRO, 2004). Essa estratégia interligou as demandas de industrialização nacionais e captação de investimentos estrangeiros com a busca pela diversificação dos parceiros diplomáticos do Brasil provocado pelo descontentamento com a política de Washington para a região (PINHEIRO, 2004; MILANI, 2011). No governo seguinte, com Juscelino Kubitschek (1956-1961), a estratégia de inserção internacional do Brasil e sua relação com os Estados Unidos foram pautadas por uma revisão das relações interamericanas e pela defesa do desenvolvimento regional (PINHEIRO, 2004:31; MILANI, 2011). A Operação Pan-Americana (1958), que propunha estimular o aporte de investimentos estadunidenses na América Latina, foi o grande marco do período. No entanto, a proximidade com o país do Norte, não se materializou em ganhos significativos o que estimulou o governo brasileiro a recuperar posições mais autonomistas.

A dupla Jânio Quadros e João Goulart (1961–1964) protagonizou um grande momento de inflexão na diplomacia brasileira através da Política Externa Independente (PEI). Com as contribuições do ISEB (Instituto Superior de Estudos Brasileiros), o



globalismo<sup>10</sup> substituiu o americanismo, e as relações com os Estados Unidos deixaram de ser vistas como instrumento exclusivo para aumentar o poder de barganha do Brasil no mundo (PINHEIRO, 2004; MILANI, 2011). A disputa Leste-Oeste cedeu espaço ao debate Norte-Sul e nesse período o Brasil tomou posições importantes como o desacoplamento do discurso colonial e o apoio à permanência de Cuba na Organização dos Estados Americanos (OEA). As posições com maior grau de autonomia não prosperaram e em 1964 o João Goulart foi deposto por um golpe militar.

Durante o regime militar, o relacionamento do Brasil com os Estados Unidos retornou à sua vertente ideológica com destaque para a coordenação da agenda de segurança hemisférica para o combate da “ameaça comunista”. A cooperação na área militar e a preocupação do governo dos Estados Unidos com a expansão do socialismo soviético na região responderam por grande parte dos temas de agenda até meados da década de 1970. A incorporação da Doutrina de Segurança Nacional (DSN), aos princípios de atuação internos e externos do Brasil reforçou o papel dos Estados Unidos na política externa. Segundo Pinheiro (2004:40), a crença na condição do Brasil como aliado especial de Washington fazia com que as elites dirigentes acreditassem que esta escolha se traduziria em benefícios automáticos para o país. Nesse período, nas palavras do ministro Juracy Magalhães, “o que era bom para os Estados Unidos devia ser bom para o Brasil” (MILANI, 2011).

---

10 Nas palavras de Pinheiro (2004, p. 34), o *globalismo* é uma alternativa ao americanismo que “se contrapunha à tese de que a maior aproximação com Washington elevaria os recursos de poder do país”. O globalismo se fundamenta na percepção de que a diversificação das relações exteriores do Brasil é uma das condições para o aumento do seu poder de barganha no mundo, inclusive junto aos Estados Unidos.

Com Ernesto Geisel (1974–1979), o “pragmatismo responsável” permitiu ao Brasil recobrar parte de sua autonomia apostando em uma maior abertura e diversificação de parcerias internacionais. A aproximação com os países árabes, o reconhecimento da independência de Angola e a cooperação com a China refletiram a mudança da postura brasileira em relação aos Estados Unidos em grande parte atribuída pela atuação do chanceler Azeredo da Silveira à frente do Itamaraty (MILANI, 2011). Acompanhando o processo de abertura “lenta e gradual”, o governo de João Figueiredo (1979–1985) retomou o princípio universalista da política externa, o que permitiu ao Brasil substituir o alinhamento por “relações especiais” com Washington (HIRST, 2011; MILANI, 2011; PECEQUILO, 2014).

No período pós-redemocratização até a primeira década dos anos 2000, as relações entre Brasil e Estados Unidos mantiveram o caráter pendular. Durante o governo Sarney, as negociações sobre a dívida externa, os debates sobre a lei de patentes farmacêuticas, as negociações da Rodada Doha do GATT<sup>11</sup> e as pressões dos Estados Unidos sobre a política brasileira de informática atravessaram as relações com o vizinho do Norte (PINHEIRO, 2004; VIGEVANI; CEPALUNI, 2011). Com as pressões dos EUA, o governo Sarney teve que rever sua estratégia, abandonando intentos mais autonomistas, substituindo a “autonomia pela distância” pela “autonomia pela participação” (VIGEVANI; CEPALUNI, 2011).

O fim da Guerra Fria e a consolidação dos Estados Unidos como potência hegemônica global, reintroduziram no ideário brasileiro a percepção de que uma aliança com Washington traria benefícios ao país, sobretudo na área econômica (PINHEIRO, 2004; HIRST, 2011).

---

11 Sigla, em inglês, para *General Agreement on Tariffs and Trade* (1947)

A administração Collor de Mello buscou, em um primeiro momento, retomar o paradigma americanista associado a um novo modelo econômico liberalizante que girava em torno da inserção competitiva do Brasil na economia mundial sob o paradigma da globalização (PINHEIRO, 2004). Essa aproximação levou, por exemplo, à validação brasileira da proposta da Iniciativa para as Américas (IA) de 1990, idealizada pelo presidente estadunidense George Bush, que deu início às negociações para a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) (PECEQUILO, 2008).

Fernando Henrique Cardoso, que ocupara o cargo de Ministro de Relações Exteriores na gestão de Itamar Franco, promoveu uma estratégia de matizar o alinhamento aos Estados Unidos (PECEQUILO, 2008). A estabilidade interna, o equilíbrio econômico e as negociações para a consolidação da ALCA permitiram à administração Cardoso retomar o exercício do americanismo de viés pragmático. Escreve Pecequilo (2008) que entre 1995 e 2000, o diálogo bilateral mostrou sinais de amadurecimento com incremento das trocas diplomáticas e estratégicas, criação de grupos de trabalho nas áreas de comércio, investimentos, política, segurança e energia.

Durante as administrações do Partido dos Trabalhadores, a díade Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff enfrentou desafios distintos no relacionamento com os Estados Unidos. Nos dois mandatos à frente da Presidência da República (2003-2010), Lula da Silva buscou estabelecer um relacionamento “maduro” com Washington, retomando o paradigma globalista da política externa brasileira, com base na autonomia e na inserção soberana do Brasil no cenário internacional (MILANI, 2011). Em 2005, por exemplo, a parceria bilateral foi elevada ao caráter de Diálogo Estratégico, em reconhecimento da importância mútua conferida à relação.

Com Dilma Rousseff, a relação bilateral Brasil-EUA manteve as principais linhas assumidas pelo governo anterior, com acenos positivos da administração do democrata Barack Obama (MILANI, 2011; PECEQUILO, 2014). Os sinais de Rousseff em direção a uma maior aproximação com Washington, cristalizadas no estabelecimento de cooperação nas áreas de educação, inclusão social, investimentos, comércio e meio ambiente, porém, foram interrompidas em 2013, após denúncias de espionagem publicadas pelo jornalista Glenn Greenwald<sup>12</sup> (SARAIVA, 2014; PECEQUILO, 2014). O estremecimento da relação bilateral culminou com o cancelamento de uma visita de Dilma Rousseff à Washington, um posicionamento assertivo na 68ª Assembleia Geral das Nações Unidas e na articulação entre Brasil e Alemanha para a regulamentação da atividade digital (PECEQUILO, 2014).

Durante o governo Temer, a atuação diplomática do Brasil foi de baixo perfil. As relações com os Estados Unidos se mantiveram em caráter inercial, porém, com uma maior identificação do governo brasileiro com o país do Norte (VELASCO, 2017) A relação com Washington se deu com base na proposta de expansão de investimentos recíprocos, facilitação de comércio e cooperação científica e tecnológica, nas palavras do então Ministro de Relações Exteriores, Aloysio Nunes<sup>13</sup>. A eleição de Bolsonaro em 2018 representou uma nova virada de ciclo na relação entre Brasil e Estados

---

12 Naquele ano foram divulgadas informações sobre a prática de espionagem promovida pela Agência de Segurança Nacional (*National Security Agency*, em inglês) que interceptou telefonemas e correspondências da então presidenta Dilma Rousseff e de empresas estratégicas, como a Petrobrás.

13 Disponível em <<http://antigo.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/15828-texto-base-para-o-discurso-de-posse-do-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-aloysio-nunes-ferreira-palacio-itamaraty-7-de-marco-de-2017>>

Unidos. Manifestando clara preferência e admiração pelo republicano Donald Trump, o presidente brasileiro e sua equipe ministerial sinalizaram um retorno ao americanismo ideológico.

### **As ideias de Araújo e o impacto sobre a relação Brasil-Estados Unidos**

Com atuação pouco destacada na carreira diplomática, Ernesto Araújo foi escolhido como Ministro de Relações Exteriores principalmente por suas ideias, valores e visões sobre o mundo e o Brasil. As crenças compartilhadas por Ernesto e pelo círculo mais próximo ao presidente Jair Bolsonaro – no qual estão seu filho, o deputado federal Eduardo Bolsonaro, o “filósofo” Olavo de Carvalho e o Assessor Internacional da Presidência da República, Filipe Martins – são elementos constitutivos da política externa implementada a partir de 2019 e, sobretudo, o fundamento da relação entre Brasil e Estados Unidos. Tal como Bolsonaro, Ernesto buscou melhorar a relação com Washington e reverter um suposto “antiamericanismo” de governos anteriores, associados, principalmente, ao Partido dos Trabalhadores (PT) (VELASCO, 2018; SARAIVA; SILVA, 2019).

Uma peça central do pensamento de Araújo é o artigo intitulado “Trump e o Ocidente” publicado em 2017 pelo Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI). Nele, Ernesto define a eleição de Donald Trump como a “mais extraordinária da história americana” (ARAÚJO, 2017). Com um proselitismo carregado, o futuro chanceler relata uma suposta decadência moral do Ocidente, caracterizada pela “perda da identidade ocidental”, pela “perda do espírito” e desaparecimento dos “laços de cultura, fé e tradição” devido ao crescimento das forças “antiocidentais” internas e externas

a cada país<sup>14</sup> (ARAÚJO, 2017). Essa peça é importante, pois transmite as ideias que fundamentaram as ações de Ernesto durante sua gestão à frente do Itamaraty.

No mesmo artigo, Donald Trump – ao lado de Ronald Reagan, Winston Churchill e o papa João Paulo II – emerge como um líder na luta contra o “globalismo”<sup>15</sup>, o “comunismo” e o “politicamente correto”, sendo um símbolo da “fusão do nacionalismo com a fé” (ARAÚJO, 2017, p. 327). A admiração de Araújo por Trump se estende a Bolsonaro, considerado o “libertador do Brasil” e, na concepção do chanceler, ambos fazem parte de uma cruzada contra o *establishment* político ao lado de outros países como a “nova” Itália, Israel, Hungria e Polônia (ARAÚJO, 2020e, 2020c) – representantes da extrema-direita internacional. Essas concepções se unem a outro marco fundamental no pensamento nacionalista de Ernesto: o *Brexit*<sup>16</sup> considerado um sinal da insurreição do povo britânico contra a “ideologia globalista”, com viés negativo, a favor da “liberdade” e da “nação” (ARAÚJO, 2020e).

As premissas centrais de Araújo também compuseram seu discurso de posse no Itamaraty, realizado em janeiro de 2019. Entre os princípios orientadores de sua política externa estão: a defesa da vida, da dignidade e das liberdades – de expressão, de crença e política (ARAÚJO, 2020a). O chanceler de Bolsonaro definiu como objetivo central de sua atuação à frente do Ministério a recuperação do papel do MRE como “guardião da continuidade da memória brasileira”

---

14 Como exemplo de ameaça externa Araújo cita o islamismo radical (Araújo, 2020a)

15 O globalismo é um dos elementos centrais dos discursos de Ernesto Araújo. Ele é definido pelo chanceler como “o amálgama da economia globalizada com o marxismo cultural infiltrado nas instituições” e, ainda, como a “globalização econômica sequestrada pelo marxismo cultural” (Araújo, 2020c). Essa concepção não tem relação com o paradigma globalista da Política Externa Brasileira.

16 Abreviação dos termos “*British exit*” (saída britânica) que definem a decisão do Reino Unido de sair da União Europeia.

(ARAÚJO, 2020a). Embora tenha mencionado o Barão de Rio Branco, Araújo ignorou aspectos tradicionais da diplomacia brasileira como o pragmatismo, o pacifismo e o multilateralismo, substituindo-os por crenças românticas, morais e religiosas sobre a história do Brasil e do mundo (ARAÚJO, 2020a). A visão de um Ocidente em declínio, imerso em uma ideologia “climatista” e “globalista”, deveria ser superada, na concepção de Ernesto, pelo resgate das tradições. Estas, por sua vez, se fundamentam nas noções de “pátria”, “nação”, “família” e “liberdade” (ARAÚJO, 2020a; 2020b).

As concepções de Araújo foram reafirmadas (e refinadas) durante aula magna ministrada pelo Ministro aos alunos do Instituto Rio Branco (IRB), em março de 2019. Na ocasião, o chanceler discursou a favor de uma posição americanista na política externa, argumentando que o período de maior desenvolvimento brasileiro foi entre 1900 e 1975 no qual, em sua visão, o país mantinha uma relação estreita com os Estados Unidos (ARAÚJO, 2020b). Perante os alunos do IRB, o ministro questionou as propostas de integração latino-americana e a aposta “no mundo pós americano” representado pelo BRICS<sup>17</sup> e, mais especificamente, pela China, colocando estas iniciativas como “escolhas equivocadas” da diplomacia brasileira (ARAÚJO, 2020b). Neste discurso, Araújo falou abertamente sobre “uma união necessária entre conservadorismo e liberalismo” capaz de “levar o Brasil e o mundo” para frente (ARAÚJO, 2020b). Por fim, o ministro estabeleceu que a parceria com Washington se daria em três pilares: crescimento econômico, segurança e defesa e promoção de valores – associados à nova política externa do governo Bolsonaro (idem).

---

17 Acrônimo do bloco formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (*South Africa*).

A evidente admiração e as visões de mundo compartilhadas por Bolsonaro, Ernesto Araújo e Donald Trump convergiram no rápido incremento da agenda bilateral Brasil-EUA. O Ministro de Relações Exteriores do Brasil e o Secretário de Estado dos Estados Unidos, Mike Pompeo, encontraram-se por diversas vezes e a primeira viagem internacional realizada por Bolsonaro, em caráter bilateral, foi à Washington, em março de 2019<sup>18</sup>. Além da dimensão simbólica da ação, por ter sido a primeira vez que os Estados Unidos e não um país da América Latina foi escolhido como primeiro destino de uma viagem presidencial, o ato foi um dos primeiros sinais do claro alinhamento político e ideológico do governo Bolsonaro à agenda estadunidense (SANTOS; LEÃO, 2020).

Durante a viagem, as equipes ministeriais de Trump e Bolsonaro assinaram acordos de cooperação comerciais, militares e econômicos. Além disso, os mandatários manifestaram apoio ao autoproclamado presidente da Venezuela, Juan Guaidó, consolidaram o Fórum de Segurança Brasil-Estados Unidos, avançaram na assinatura do Acordo de Salvaguardas Tecnológicas (AST) e saudaram a criação de um Fundo de Investimento de Impacto sobre a Biodiversidade, no valor de US\$100 milhões, para o incentivo ao desenvolvimento sustentável na Amazônia (USEMBASSY, 2019a). Donald Trump mostrou apoio à pretensão brasileira de integrar a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e designou o Brasil como aliado especial extra-OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte).

---

18 Nos Estados Unidos, Bolsonaro declarou que o “povo brasileiro é muito parecido com o povo americano, um povo conservador, temente a Deus, portanto, cristão”. Disponível em <<https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos/2019/discursodo-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-no-201cbrazil-day-in-washington201d-washington-eua>>



Outro evento que compôs a agenda pró-Estados Unidos foi o “Dia do Brasil” celebrado pela Câmara do Comércio dos Estados Unidos, também em março de 2019. No evento, Ernesto Araújo apontou que uma nova relação Brasil-EUA poderia “deslocar e substituir o eixo da ordem global” (ARAÚJO, 2020c). Diante de empresários dos dois países, o vizinho do Norte foi apresentado pelo diplomata brasileiro como uma “nação de sólida base conservadora”, comprometida com a democracia e com o livre-comércio. A construção de uma renovada parceria entre Brasil e Estados Unidos, na visão de Araújo, teria o objetivo de “contribuir para o desenvolvimento brasileiro e construir uma nação forte no mundo” (ARAÚJO, 2020c).

Em caráter inédito, durante sua alocução pela celebração do 4 de julho, dia da Independência dos Estados Unidos, Ernesto reforçou a importância da relação bilateral, dizendo que Brasil e Estados Unidos “precisavam um do outro” (ARAÚJO, 2020d). A celebração do 4 de julho na Embaixada dos Estados Unidos contou com a participação do ex-Ministro da Justiça, Sérgio Moro, e do Ministro de Ciência e Tecnologia, Marcos Pontes, sendo a primeira com a participação de um Presidente da República<sup>19</sup>. Os primeiros compromissos da agenda governamental brasileira indicam que a cúpula governamental não mediu esforços para realizar ações em busca de uma maior aproximação ideológica com os Estados Unidos. Não à toa, o governo Bolsonaro foi recordista de viagens à Washington nos primeiros 15 meses de mandato<sup>20</sup>.

---

19 Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/governo/bolsonaro-vai-a-festa-da-independencia-dos-eua-ao-som-de-born-in-the-usa/>>. Acesso em 10 nov. 2021.

20 Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-51777884>>. Acesso em 12 nov.2021.

No segundo semestre de 2019, em setembro, Ernesto Araújo participou de um evento organizado pela *Heritage Foundation*, um *think tank* conservador com sede em Washington. A instituição é conhecida por “formular e promover políticas públicas baseadas no princípio do livre-comércio, da liberdade individual, dos valores americanos tradicionais e de uma defesa nacional forte”<sup>21</sup>. Na ocasião, Ernesto Araújo promoveu uma retórica nacionalista, definindo como prioridades da agenda bilateral o combate à corrupção e a defesa da liberdade e religiosidade (ARAÚJO, 2020e). Um dos principais componentes do ideário de Ernesto o “climatismo” foi definido como uma “ideologia da mudança do clima” controlada pelas Organizações Não-Governamentais (ONGs), pela esquerda e pela mídia hegemônica que, supostamente, tende “a sobrevalorizar o impacto das mudanças climáticas sobre o mundo promovendo o terror” – tendência que ameaçaria, inclusive, a soberania brasileira sobre a Amazônia na visão do chanceler (ARAÚJO, 2020e). O discurso de Araújo emula a retórica de Donald Trump que alegou diversas vezes não acreditar no aquecimento global chegando, inclusive, a retirar os Estados Unidos do Acordo de Paris – decisão que foi cogitada pelo governo brasileiro.

A suposta similaridade ideológica entre Brasil e EUA justificou o apoio brasileiro à criação da Aliança Internacional para a Liberdade Religiosa, uma iniciativa patrocinada pelo Departamento de Estado dos Estados Unidos, e a adoção de posições conservadoras da diplomacia brasileira na Organização das Nações Unidas contra a “ideologia de gênero” e os direitos sexuais e reprodutivos das mulheres – em postura idêntica à da Arábia Saudita e do Bahrein - e a favor da liberdade

---

21 Disponível em: <<https://www.heritage.org/about-heritage/mission>>. Acesso em 10 nov. 2021.

religiosa cristã no Oriente Médio, principalmente na Síria, no Iraque e no Líbano, com apoio da Hungria. A convergência entre Brasil e Estados Unidos também motivou a saída do Pacto Global de Migração da ONU (SANTOS; LEÃO, 2020).

Em caráter programático, ao lado de Mike Pompeo, Ernesto celebrou o lançamento do Diálogo de Parceria Estratégica EUA-Brasil, em setembro de 2019, com foco na governabilidade democrática, na prosperidade econômica e no fortalecimento da cooperação em segurança e defesa (USEMBASSY, 2019b; ARAÚJO, 2020f). Um ponto de tensão na relação bilateral foi provocado pela decisão do governo dos Estados Unidos em taxar as importações de aço do Brasil e da Argentina em retaliação a desvalorização das moedas dos dois países sul-americanos. Em resposta à decisão, durante uma entrevista, o Ministro Ernesto Araújo manteve um tom defensivo argumentando que a ação teria sido motivada pelo desejo de Trump em “defender os interesses do seu mercado devido à proximidade com as eleições norte-americanas” (ARAÚJO, 2020g).

Alegando que os grandes “inimigos” do Brasil seriam, basicamente, o socialismo, as Organizações Não-Governamentais (ONGs), aqueles que odeiam à Deus, os tiranos, a mídia e o globalismo, Araújo incorporou a retórica nacionalista de extrema-direita à atuação internacional do Brasil (ARAÚJO, 2020a; 2020b). Ao eleger tais inimigos, o chanceler contribuiu para a erosão dos princípios tradicionais da diplomacia brasileira, colocando o país à margem do sistema internacional. Com isso, podemos dizer que o americanismo de Ernesto foi fundamentado na sobrevalorização de uma suposta convergência de valores morais e religiosos (cristãos) entre Brasil e Estados Unidos. Como uma tendência natural, ao espelhar o *modus vivendi* do *American Way of Life* conservador da direita estadunidense, Araújo quis transformar o Brasil em uma réplica dos Estados Unidos na América do Sul.

## Conclusões

Nos estudos sobre política externa, as ideias ajudam a explicar resultados políticos, uma vez que esclarecem os princípios e concepções de relações causais e o comportamento individual dos atores (GOLDSTEIN E KEOHANE, 1993). No caso do Brasil, as crenças e visões de mundo dos *policymakers*, aqui representados pelo presidente Jair Bolsonaro e seu Ministro de Relações Exteriores, Ernesto Araújo, sobre o papel dos Estados Unidos no mundo e na região foram essenciais para a definição da relação bilateral. Como vimos ao longo do trabalho, a oscilação entre o americanismo ideológico e o americanismo pragmático explica os diferentes graus de intensidade e os objetivos almejados na relação do Brasil com os Estados Unidos.

Considerando que os fatores de ordem normativa e a convergência de valores e ideologias entre os dois países foram os aspectos que receberam maior atenção do Ministro Ernesto Araújo, podemos dizer que o governo Bolsonaro aderiu, sem restrições, ao americanismo ideológico. Os discursos e principais ideias de Araújo sobre o papel dos Estados Unidos, visto como a liderança global, moral, religiosa e cristã do Ocidente e, em particular, sua admiração pessoal por Donald Trump, elevaram o país do Norte ao status de principal parceiro político, estratégico e ideológico do Brasil durante o primeiro ano do governo Bolsonaro.

De modo similar a outros momentos da Política Externa Brasileira (PEB), como no governo de Castelo Branco (1964-1967), a percepção de que o alinhamento à Washington traria benefícios (políticos e econômicos) ao Brasil pavimentou as concessões e os acordos firmados entre os dois países. Além disso, a proximidade entre representantes dos dois governos, como Ernesto Araújo e Mike Pompeo, Eduardo

Bolsonaro e Steve Bannon (ex-Estrategista-Chefe da Casa Branca), proporcionou uma convergência das agendas externas (e muitas vezes internas) de Brasil e Estados Unidos em temas como segurança, comércio, tratamento da mídia, liberdade religiosa e meio ambiente.

A retórica de Ernesto ecoou na chamada “ala ideológica” do governo Bolsonaro providenciando as bases da atuação internacional do Brasil com destaque para a aproximação com Israel, Polônia, Hungria, o rechaço à Venezuela, a adesão a um discurso negacionista em matéria climática e no retrocesso nas agendas de gênero e direitos humanos nas Nações Unidas. Um ponto que merece destaque, porém, é que o esforço realizado pelo Brasil não obteve a reciprocidade desejada do vizinho do Norte. A maioria das promessas de Trump ficou apenas no nível discursivo, como o apoio à entrada do Brasil na OCDE. O presidente estadunidense sequer viajou ao Brasil. Em linhas gerais, o ponto de maior destaque na política externa de Bolsonaro e Ernesto Araújo foi a incorporação de valores religiosos até então pouco usuais na tradição da Política Externa Brasileira.

### Referências

- ARAÚJO, Ernesto H. F. *Trump e o Ocidente*. Cadernos de Política Exterior. Ano III, n.6, 2017. Disponível em <[http://funag.gov.br/loja/download/CADERNOS-DO-IPRI-N-6.pdf?fbclid=IwAR0UakeG86nn\\_k\\_eiNnP\\_5t5HkPr7J1DXn3wL-5GST7E017zrkFGGhh01c](http://funag.gov.br/loja/download/CADERNOS-DO-IPRI-N-6.pdf?fbclid=IwAR0UakeG86nn_k_eiNnP_5t5HkPr7J1DXn3wL-5GST7E017zrkFGGhh01c)> Acesso em 10 de julho de 2021.
- GONÇALVES, W; TEIXEIRA, T. *Considerações sobre a política externa brasileira no governo Bolsonaro e as relações Brasil EUA*. Revista Sul Global, 1 (1). p. 192-211, 2020.
- HIRST, Monica E.S. *As relações Brasil-Estados Unidos desde uma perspectiva multidimensional: evolução contemporânea, complexidades atuais e perspectivas para o século XXI*. Tese de Doutorado (Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais), UFRGS, 2011.
- GOLDSTEIN, Judith; KEOHANE, Robert O. *Ideas and foreign policy*:

- beliefs, institutions and political change*. Cornell University Press, 1993.
- MILANI, Carlos R.S. *A importância das relações Brasil-Estados Unidos na Política Externa Brasileira*. Boletim de Economia e Política Internacional, IPEA, 2011.
- PECEQUILO, Cristina S. *As relações bilaterais Brasil-Estados Unidos (1989-2008)*. Nueva Sociedad, n.6, ago/nov, p.86-103, 2008.
- \_\_\_\_\_. *As relações bilaterais Brasil-Estados Unidos no governo Dilma Rousseff, 2011-2014*. Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais, v.3, n.6, jul-dez, 2014.
- PEREIRA DA SILVA, Fabrício. *A tradição do pensamento político na nova hegemonia das direitas: algumas questões preliminares*. Em Debate, Belo Horizonte, v.10, n.1, p.46-53, abr., 2018. Disponível em: [https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/4915/2018\\_silva\\_tradicao\\_pensamento\\_politico.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/4915/2018_silva_tradicao_pensamento_politico.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 10 de novembro de 2021.
- PINHEIRO, Letícia. *Política Externa Brasileira (1889-2002)*. Rio de Janeiro: Zahar Editora, 2004.
- SARAIVA, Miriam G. *Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras?* Relações Internacionais n.44, dez, p.25-35, 2014.
- SARAIVA, Miriam G.; SILVA, Álvaro V. C. *Ideologia e Pragmatismo na Política Externa de Jair Bolsonaro*. Relações Internacionais, n. 64, dezembro, 2019.
- SANTOS, Fabiano; TANSCHKEIT, Talita. *Quando velhos atores saem de cena: a ascensão da nova direita política no Brasil*. Colômbia Internacional (99): 151-186, 2019 <https://doi.org/10.7440/colombiaint99.2019.06>
- SANTOS, Leonardo W; LEÃO, André Pimentel F. *A Política externa do governo Jair Bolsonaro e as eleições presidenciais nos Estados Unidos: um recomeço?* Boletim OPSA, n.1, jan/mar, 2021.
- TRABAZO, Carla. *Quem é Ernesto Araújo e como seus ideais podem abalar as relações diplomáticas e econômicas com o mundo*. Diplomacia civil [online], 21 de novembro, 2018. Disponível em <http://diplomaciacivil.org.br/quem-e-ernesto-araujo-e-como-seus-ideais-podem-abalar-as-relacoes-diplomaticas-e-economicas-com-o-mundo/>. Acesso em 18 de julho de 2021.
- USEMBASSY. *Declaração Conjunta do Presidente Donald J. Trump e do Presidente Jair Bolsonaro*. 19 de março, 2019a. Washington. Disponível em < <https://br.usembassy.gov/pt/declaracao-conjunta-do-presidente-donald-j-trump-e-do-presidente-jair-bolsonaro/>> Acesso em 21 de

julho de 2021.

\_\_\_\_\_. *Diálogo Estratégico entre EUA e Brasil*. 16 de setembro, Washington, 2019b. Disponível em < <https://br.usembassy.gov/pt/dialogo-estrategico-entre-eua-e-brasil/>> Acesso em 21 de julho de 2021.

VELASCO, Paulo A. *A Política Externa do governo Michel Temer: continuidade, inércia e a falta de uma estratégia de inserção internacional*. IX Congresso ALACIP, Montevideu, 2017.

\_\_\_\_\_. *Brazilian Foreign Policy under President Bolsonaro: What Should We Expect?* E-International Relations, Winter, 2018.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. *A política externa brasileira: a busca da autonomia de Sarney a Lula*. São Paulo Ed. UNESP, Cap.2 p.39-68, 2011.

### Discursos

ARAÚJO, Ernesto. *Discurso na cerimônia de posse como Ministro de Relações Exteriores, em Brasília*. IN: A Nova Política Externa Brasileira. Seleção de discursos, artigos e entrevistas do Ministro de Relações Exteriores. FUNAG, Brasília, 2020a

\_\_\_\_\_. *Aula magna no Instituto Rio Branco, em Brasília*. IN: A Nova Política Externa Brasileira. Seleção de discursos, artigos e entrevistas do Ministro de Relações Exteriores. FUNAG, Brasília, 2020b

\_\_\_\_\_. *Alocações no “Dia do Brasil” na Câmara de Comércio dos Estados Unidos, em Washington DC*. IN: A Nova Política Externa Brasileira. Seleção de discursos, artigos e entrevistas do Ministro de Relações Exteriores. FUNAG, Brasília, 2020c.

\_\_\_\_\_. *Alocação por ocasião da celebração de 4 de julho na Embaixada dos Estados Unidos em Brasília*. IN: A Nova Política Externa Brasileira. Seleção de discursos, artigos e entrevistas do Ministro de Relações Exteriores. FUNAG, Brasília, 2020d.

\_\_\_\_\_. *Discurso na Heritage Foundation em Washington DC*. IN: A Nova Política Externa Brasileira. Seleção de discursos, artigos e entrevistas do Ministro de Relações Exteriores. FUNAG, Brasília, 2020e.

\_\_\_\_\_. *Alocação no National Press Club em Washington DC*. IN: A Nova Política Externa Brasileira. Seleção de discursos, artigos e entrevistas do Ministro de Relações Exteriores. FUNAG, Brasília, 2020f.

\_\_\_\_\_. *Trump, Venezuela, acordo com a União Europeia: Ernesto Araújo fala sobre os desafios do novo Itamaraty, entrevista publicada no jornal Gazeta do Povo*. IN: A Nova Política Externa Brasileira. Seleção de discursos, artigos e entrevistas do Ministro de Relações Exteriores. FUNAG, Brasília, 2020g.





# POTENCIALIDADES DA COOPERAÇÃO EM MATÉRIA DE DEFESA CIBERNÉTICA ENTRE OS ESTADOS UNIDOS E O BRASIL: UMA ANÁLISE DO ACORDO RTD&E

**Thays Felipe David de Oliveira<sup>1</sup>**  
**Renato Victor Lira Brito<sup>2</sup>**  
**Luis Arthur da Costa Silva<sup>3</sup>**

## **Introdução**

Conflito e cooperação são dois processos fundamentais na dinâmica do sistema internacional. A cooperação resulta da mudança e ajustamento no comportamento dos atores com objetivo de responder e antecipar o comportamento de outros atores. Isso ocorre de maneira que produza benefícios aos atores envolvidos, considerando a existência de compatibilidade entre suas agendas e objetivos. Estados são atores que agem racionalmente e estão dispostos a se envolverem em um processo de interdependência se perceberem um resultado final positivo para ambos os lados (KEOHANE; NYE JR, 1998; MILNER, 2011). No caso aqui em

---

1 Doutoranda em Ciência Política na Universidade Federal de Pernambuco. Bolsista da CAPES. E-mail: <thays.felipe@ufpe.br>.

2 Mestrando em Ciência Política na Universidade Federal de Pernambuco. Bolsista da FACEPE. E-mail: <renato.lirabrito@ufpe.br>.

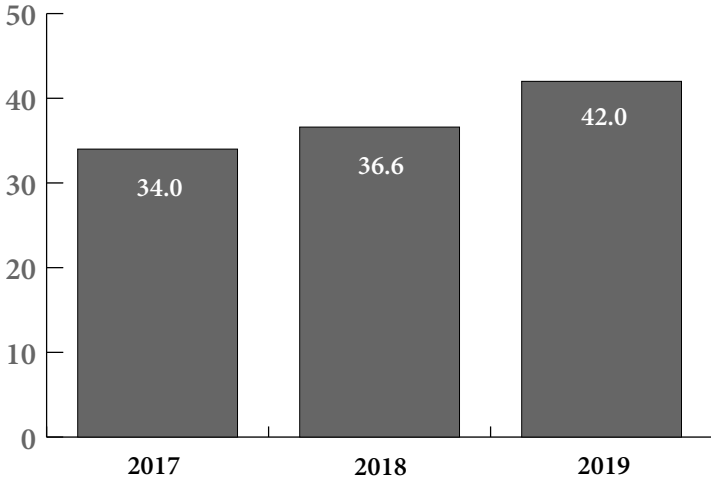
3 Doutorando em Ciências Sociais - FLACSO/Argentina. E-mail: <larthur.cs@gmail.com>.

estudo, a cooperação se manifesta entre um ator forte e de projeção global e um ator de recursos frágeis e influência regional. Embora os interesses de ambos sejam diferentes, eles não são incompatíveis. Isso torna a análise da cooperação entre eles importante dado que o sucesso parece depender da capacidade de ambos os lados otimizarem suas vantagens.

Em geral, a diplomacia entre as nações busca uma cooperação de baixa assimetria e na qual seus interesses possam ser otimizados. Isso se dá preferencialmente através das organizações e dos acordos internacionais. Contudo, mesmo nesse nível a ação das nações depende da postura da potência hegemônica que regula em última instância as expectativas dos atores envolvidos. Cooperação entre dois estados e sem uma autoridade externa para exercer poder de regulação, resulta da vontade de transformar um potencial conflito assimétrico em cooperação, mesmo na forma assimétrica. É importante lembrar Keohane (1984), para quem a cooperação entre nações é “o ajuste de comportamentos de atores à preferências reais ou antecipadas de outros atores, por meio de um processo de coordenação política”. No caso aqui discutido, o acordo RTD&E representa um importante instrumento de cooperação binacional em uma área sensível e estratégica.

Os gastos mundiais em produtos e serviços de segurança da informação (um subconjunto do mercado mais amplo de segurança cibernética) ultrapassaram US \$114 bilhões em 2018, um aumento de 12,4% em relação a 2017, segundo o Gartner, Inc. Para 2019, eles previram que o mercado crescesse para US \$124 bilhões, e US \$170,4 bilhões em 2022. O Gráfico 3.1 representa os gastos mundiais em relação ao setor cibernético para os anos de 2017 a 2020.

Gráfico 3.1 – Gastos Mundiais com Cibernética (em bilhões de US\$)



Fonte: Statista (2020).

Como pode ser observado, houve um aumento sutil em relação aos gastos mundiais no setor cibernético. Nos gráficos 3.2 e 3.3, que estão localizadas na seção 5, demonstramos quais são os gastos anuais dos Estados Unidos e do Brasil em matéria de defesa cibernética.

Dessa forma, no decorrer deste trabalho, discutiremos essa questão aplicada para os dois países analisados, que foram escolhidos a partir do Acordo RTD&E (*Research Testing Development and Evaluation*), objeto de análise desta obra.

Assim, o presente artigo tem como objetivo analisar o Acordo RTD&E, tendo como escopo a caracterização dos aspectos de cooperação e assimetria de poder desse.

Inicialmente, faremos uma discussão em relação ao ciberespaço e defesa cibernética. Em seguida, será apresentada a evolução da defesa cibernética no Brasil e nos Estados Unidos, identificando seus diferentes objetivos estratégicos. Para o Brasil, argumentamos, tais metas se

associam à busca pelo desenvolvimento tecnológico e pelo acesso a recursos e meios que reduzam suas fragilidades na área, enquanto para os EUA os objetivos são: fortalecer sua dominação global e consolidar uma parceria importante para ampliar seu poder de ação.

Considerando que os países observados possuem marcos jurídico-institucionais distintos no que se refere ao setor cibernético, o recorte temporal da referida pesquisa varia em relação a eles. Nesse âmbito, inicialmente, a evolução histórica desses Estados na área é abordada em seções específicas, de modo a contribuir com a contextualização e integrar cada caso em sua respectiva contingência temporal.

Por fim, na quinta seção demonstramos os principais aspectos referente ao acordo RTD&E, utilizando uma análise de conteúdo exploratória com enfoque em aspectos descritivos do referido documento.

### **O Espaço Cibernético e a Defesa Cibernética**

Em virtude do avanço da tecnologia e da internet, desde meados do século passado, observa-se dentre os assuntos tratados nas relações internacionais e ciência política, a questão do Ciberespaço. Observamos uma extensão dos assuntos relacionados ao espaço cibernético, para além dos temas tratados nas áreas da ciência da computação, sistemas da informação e afins. De tal forma, nas Relações Internacionais e Ciência Política, notamos pesquisas de diversos temas sobre o espaço cibernético. E, dentre os temas, estão as questões relacionadas à defesa nacional e geopolítica.

O espaço cibernético é constituído pela junção de aspectos informacionais, virtuais e de estruturas físicas. Richard Clarke (2010) considera que o espaço cibernético é formado por aspectos tangíveis

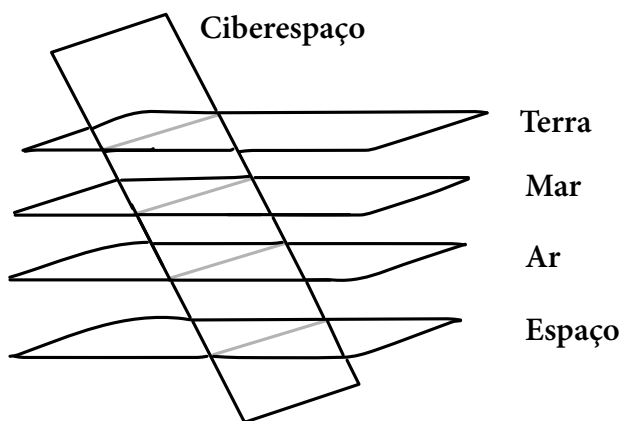
e intangíveis. Clarke (2010) conceitua o espaço cibernético como toda a rede de computadores do mundo e todas as coisas conectadas a esses aparelhos ou submetidas aos seus controles. Cabe ressaltar que, a partir do conceito criado e citado acima, Clarke (2012) não trata a figura das pessoas que operam as máquinas (os usuários), os quais são importantes para este trabalho e que são observados por Ventre (2011). Para esse pesquisador, o espaço cibernético é resultado da soma de três camadas elementares: *hardware*, *software* e *peopleware*.

Essa composição nos permite definir o espaço cibernético como aborda Daniel Ventre (2011): conjunto de equipamentos físicos (*hardware*), que sustenta uma dimensão virtual com programas, sistemas, aplicativos e informações (*software*), cuja manipulação se dá por uma camada cognitiva de usuários (*peopleware*).

Para o Exército Brasileiro, por exemplo, o Espaço Cibernético é um espaço virtual composto por dispositivos computacionais conectados em redes ou não, onde as informações digitais transitam e são processadas e/ou armazenadas. As ações no espaço cibernético classificam-se em ofensivas, exploratórias ou de proteção, sendo que as ofensivas podem impactar até mesmo a segurança nacional (BRASIL, 2010).

Desta forma, o espaço cibernético não é natural, como por exemplo, os espaços terrestre e aéreo, mas um espaço criado pelo próprio homem (PORTELA, 2016, p. 94). Esse espaço se diferencia dos demais no que diz respeito à interconectividade. Para Ventre (2011), o espaço cibernético transpassa todos os demais, podendo atingir os espaços aéreo, terrestre e marítimo, como apresentado na Figura 3.1.

Figura 3.1 – Relação do Espaço Cibernético com os outros territórios



Fonte: Ventre (2012) apud Portela (2016).

O ciberespaço possui a característica da transversalidade já que passa por todas as dimensões convencionais de domínio: terra, ar, mar, espaço (VENTRE, 2012 *apud* TOSO, 2016, p. 463). Constituindo portanto, uma nova face de poder que procura ser acumulada pelas grandes potências mundiais.

Em virtude do panorama anterior, os países estão começando a se preocupar com essas ameaças e estão formulando a necessidade de proteção de infraestrutura, proteção de dados, defesa do Estado, entre outros descritores (HATHAWAY, 2015). Disto se deriva, que a maioria dos governos têm aumentado as capacidades defensivas existentes de seus órgãos de segurança, defesa e inteligência, particularmente dentro de sua estrutura militar (LEWIS; TIMLIN 2011). No entanto, a principal área da estratégia nacional que revela a preparação cibernética de um país é “a articulação e publicação de uma Estratégia Nacional de Cibersegurança que alinhe a visão econômica do país com seus imperativos de segurança nacional” (HATHAWAY, 2015, p. 6-7).

O avanço sobre os estudos do ciberespaço nas Relações Internacionais, atualmente, se dá, sobretudo, em seu aspecto securitário (TEIXEIRA JUNIOR; VILLAR-LOPES; FREITAS, 2017; PORTELA, 2016). Na perspectiva do debate sobre transformações na conduta da guerra, as ideias de “redução da fricção” e “distanciamento do front” (PERON, 2016) são a ponta de lança da chamada revolução dos assuntos militares (RAM) (TEIXEIRA JUNIOR; VILLAR-LOPES; FREITAS, 2017, p. 31).

A forma com que o ciberespaço permite o avanço sem uma grande exposição, permite aos Estados se utilizarem de tal meio para projetar poder. Desta maneira entramos numa discussão já sacramentada na área das Relações Internacionais, mas que merece uma atenção especial, como faremos nas próximas seções.

### **A evolução da Defesa Cibernética no Brasil**

O interesse em Defesa Cibernética por parte do governo brasileiro surgiu na primeira década do século XXI, com a preocupação crescente do país no tocante à defesa contra possíveis ataques cibernéticos. No que tange a questão da política de defesa cibernética, o Estado brasileiro a abordou inicialmente em uma série de documentos sobre política e estratégia de defesa que indicavam a necessidade do país priorizar o desenvolvimento dos setores espacial, nuclear e cibernético (GUEDES DE OLIVEIRA et al., 2017). Segundo Guedes de Oliveira e Portela (2017) e Lira-Brito (2020), as políticas brasileiras em relação às Defesa e Segurança Cibernéticas podem ser classificadas a partir de uma tipologia dividida em gerações, como pode ser avaliado no Quadro 3.1.



**Quadro 3.1 – Gerações das Políticas de Defesa e Segurança Cibernéticas**

GERAÇÃO	POLÍTICA
PRIMEIRA	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Política de Guerra Eletrônica de Defesa (2004);</li> <li>2. Política de Defesa Nacional (2005);</li> <li>3. Estratégia Nacional de Defesa (2008);</li> <li>4. Instrução Normativa GSI/PR nº 1, de 13 de junho (2008);</li> <li>5. Livro Verde: Segurança Cibernética no Brasil (2010).</li> </ol>
SEGUNDA	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Política Nacional de Defesa (2012);</li> <li>2. Estratégia Nacional de Defesa (2012);</li> <li>3. Livro Branco de Defesa Nacional (2012);</li> <li>4. Política Cibernética de Defesa (2012).</li> </ol>
TERCEIRA	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Doutrina Militar de Defesa Cibernética (2014);</li> <li>2. Estratégia de Segurança da Informação e Comunicações e de Segurança Cibernética da Administração Pública (2015);</li> <li>3. Estratégia Nacional de Defesa (2016);</li> <li>4. Política Nacional de Defesa (2016);</li> <li>5. Livro Branco de Defesa Nacional (2016).</li> </ol>

**Fonte: Tipologia Lira-Brito (2020), a partir da Tipologia de Guedes de Oliveira e Portela (2017).**

Inicialmente, esse debate se consolidou com a publicação do Livro Branco de Defesa Nacional, que sintetizou as políticas de defesa brasileiras em seis eixos estruturantes: I - Estado brasileiro e identidade nacional, II - Ambiente estratégico do século XXI, III - A defesa e o instrumento militar, IV - A sinergia entre defesa e sociedade, V - Transformação da defesa e VI - financiamento da defesa (BRASIL, 2012a).

O Livro Branco enfatiza a importância do setor cibernético para a proteção do Estado brasileiro, indicando como prioritária a proteção do espaço cibernético nacional nas áreas de inteligência, tecnologia, pesquisa, dentre outras. Indica ainda a importância de fomentar a indústria brasileira no setor e indica o Centro de Defesa Cibernética (CDCiber) como a instituição militar que tem como finalidade operacionalizar as ações. Suas finalidades são:

**Quadro 3.2 - Definição das Finalidades do CDCiber no Livro Branco**

FINALIDADES DO CDCIBER
1. Capacitar os recursos humanos;
2. Realizar uma atualização doutrinária;
3. Fortalecer a segurança;
4. Responder os incidentes que acontecem na rede;
5. Incorporar as lições aprendidas;
6. Proteção contra ataques cibernéticos.

Fonte: Brasil (2012).

O Brasil possui ainda outros instrumentos jurídicos que se debruçam sobre a temática de forma distinta, como a Lei nº. 12.965/2014, que é popularmente conhecida como o Marco Civil da Internet, e a Lei nº. 12.737/12, que ganhou reconhecimento nacional a partir do caso de ciber extorsão envolvendo a atriz Carolina Dieckmann.

Em relação a Defesa Cibernética, vale ressaltar o Livro Verde: Segurança Cibernética no Brasil, que, mesmo tendo sido projetado exclusivamente para a questão da Segurança Cibernética, traz importantes contribuições para a Defesa Cibernética e tem

como escopo reunir as propostas e diretrizes relacionadas ao tema. Ademais, faz-se necessário salientar a Política Nacional de Defesa e a Estratégia Nacional de Defesa, que, juntas, consistem na abordagem mais relevante da Defesa Cibernética durante a primeira geração das políticas de Defesa e Segurança Cibernéticas, como pode ser observado no Quadro 3.1.

A importância e prioridade do desenvolvimento de uma política de defesa cibernética se encontra em praticamente todos os documentos oficiais que culminaram nas políticas de defesa no Brasil.

Para o Estado brasileiro, o ciberespaço foi inicialmente visto como um domínio militar, uma vez que a guerra cibernética pode ser definida como uma gama de operações que estão centradas nas informações, podendo incidir em ações ofensivas e defensivas contra os centros de controle e comando (C<sup>2</sup>) (TEIXEIRA JÚNIOR; VILLAR-LOPES; FREITAS, 2017).

Dentre os países da América Latina, o Brasil foi o país que mais sofreu ataques cibernéticos. Em contrapartida, o Estado brasileiro é o que mais faz ataques cibernéticos no mundo (GUEDES DE OLIVEIRA et al., 2017). No entanto, não é porque os ataques saem do Brasil que necessariamente são perpetrados por pessoas que estão dentro do território brasileiro, uma vez que no ciberespaço atores não estatais muitas vezes realizam ataques cibernéticos utilizando a infraestrutura de outros países para poder atacar terceiros. O Brasil é um dos países mais usados por terceiros para a execução de ataques cibernéticos (GUEDES DE OLIVEIRA et al., 2017). A dificuldade do país de evitar essa condição representa uma fragilidade que, somada à falta de recursos para investimentos devido à recente crise econômica, favorece a busca por parcerias. O orçamento destinado para a defesa cibernética no Brasil tem reduzido com o passar dos

anos, mesmo sendo essa uma área estratégica na política nacional de defesa. Inicialmente, o investimento foi em torno de 60 milhões de reais (STATISTA, 2020).

A fragilidade brasileira no setor ficou mais evidenciada com o caso Snowden, pois mostrou que as ações de espionagem dos EUA abalou a relação entre os dois países. O caso Snowden demonstrou que o governo norte americano estava espionando as atividades das autoridades brasileiras e de outras nações amigas para favorecer suas decisões estratégicas e seu interesse nacional (PILATI; OLIVO, 2014; KEOHANE; NYE JR., 1998).

Para um país que almejava desenvolver independentemente seu poder cibernético, os reveses acima mostraram a indispensável vantagem de procurar cooperação internacional no setor.

## **A Defesa Cibernética nos Estados Unidos da América**

Os EUA começaram a dar uma maior importância ao ciberespaço a partir dos primeiros anos do século XXI, após os ataques do 11 de setembro de 2001. Além disso, é válido ressaltar a criação do Departamento de Segurança Interna dos Estados Unidos e, posteriormente, o surgimento da Estratégia Nacional do Espaço Cibernético (BERWANGER, 2015).

Inicialmente, a perspectiva desse Estado objetivava o fortalecimento da parceria público-privada, considerando que, até então, o setor privado era mais desenvolvido e estruturado para lidar com os ataques cibernéticos do que o setor público. Com isso, o governo estadunidense criou o *Comprehensive National Cyber Initiative* (CNCI), que é um conjunto de estratégias que buscam proteger o sistema contra as ameaças. Assim essa iniciativa,

tinha como escopo estar sempre um passo à frente dos potenciais adversários, buscando priorizar a defesa da maior rede cibernética do planeta, a norte-americana.

Mesmo com a urgência inerente à área, apenas em 2010 o Pentágono reconheceu o espaço cibernético como um domínio de guerra. Isso resultou da compreensão de que o ciberespaço é crítico para as operações militares, uma vez que se relaciona com os outros espaços de maneira singular, ou seja, está concomitantemente associado aos territórios terrestre, marítimo, aéreo e espacial.

De acordo com a estratégia nacional de segurança dos Estados Unidos, a prosperidade e a segurança de uma nação dependem de como ela responde às oportunidades e desafios no ciberespaço. A infraestrutura crítica, a defesa nacional e o cotidiano dos estadunidenses dependem fundamentalmente de tecnologias de informação interconectadas e controladas por computador. À medida que todas as facetas da vida estadunidense se tornam mais dependentes de um ciberespaço seguro, novas vulnerabilidades foram reveladas e novas ameaças continuam surgindo (EUA, 2018).

O ciberespaço é visto pelo governo norte-americano como uma arena em que os poderes militar, econômico e político podem ser neutralizados e onde os EUA e os seus aliados e parceiros estão mais vulneráveis do que nas arenas tradicionais, o que incide na necessidade de levar em consideração as especificidades desse território (EUA, 2018).

Os documentos de visão e estratégia são um produto de rotina das agências civis e governamentais. Os documentos de visão e estratégia do ciberespaço incluem os produzidos pelo *Department of Defense (DoD)*, *United States Cyber Command (USCYBERCOM)*, *United States AirForce Academy*, *United States Space Force*, *Marines* e *United States Coast Guard*.

*The DoD Cyber Strategy* (2015) identifica cinco objetivos estratégicos, incluindo a construção e manutenção de forças e capacidades para conduzir operações no ciberespaço e uma variedade de objetivos de implementação para cada objetivo estratégico e as etapas consideradas necessárias para gerenciar a estratégia cibernética do departamento - incluindo um avaliação de ponta a ponta dos recursos cibernéticos do departamento.

Paralelamente, *Beyond the Build: Delivering Outcomes through Cyberspace* (2015) demonstra a visão do USCYBERCOM e concentra-se na intenção do comandante (incluindo o fortalecimento de parcerias com a Agência de Segurança Nacional e a Comunidade de Inteligência, bem como o DoD). Em seguida, ela especifica imperativos (como integrar operações do ciberespaço em apoio a operações conjuntas de forças) e facilitadores (incluindo agilidade de aquisição) para permitir a satisfação dos objetivos identificados.

Os documentos de estratégia do ciberespaço do *United States AirForce Academy* incluem *The United States Air Force Blueprint for Cyberspace* (2013) que observa orientações presidenciais, orientações conjuntas, além de conceituar as perspectivas sobre operações no ciberespaço e capacidade de resposta operacional, entre outros tópicos.

Um documento estratégico mais recente é o *Coast Guard, United States Coast Guard Cyber Strategy* (2015), que especifica três prioridades estratégicas (defender o ciberespaço, possibilitar operações e proteger a infraestrutura). Tendo como base tal legislação, houve também o esforço para a criação de uma estratégia política mais ampla coordenada pelo *Cyber Command*, que faz parte do *Department of Defense* (DoD). Com base na relação

dos seus objetivos destacamos: I - a perspectiva do país em desenvolver alianças coletivas envolvendo seus aliados; II - busca por investimento em novas tecnologias de Defesa Cibernética; III - e o uso das capacidades militares para apoiar a proteção das infraestruturas críticas do país.

Além disso, é previsto que o *Cyber Defense Operations Command* tenha como missão executar operações defensivas no ciberespaço e permitir a projeção global de energia através de defesa pró-ativa da rede e relatórios operacionalmente.

Considerando os objetivos e o conteúdo dos documentos, infere-se que os EUA têm desenhado, ao longo dos anos, acordos e estratégias com o intuito de ampliarem sua dominação global no ciberespaço.

### **Cooperação entre Brasil e Estados Unidos em Defesa Cibernética**

Atualmente, a abordagem sobre cooperação mais conhecida é a de Keohane (1984, p. 52), que define como “o ajuste de comportamentos de atores à preferências reais ou antecipadas de outros atores, por meio de um processo de coordenação política”.E isso acabaria gerando uma cooperação governamental, e isso facilitaria os objetivos dos estados.

No âmbito das áreas de interesse nas quais EUA e Brasil possuem acordos e políticas de cooperação bilateral, destacam-se: inclusão social; ciência, tecnologia e inovação; democracia e direitos humanos; educação; e por fim, paz e segurança (BRASIL, 2020). Quanto a este último item, conforme já explanado no presente estudo, ambos os países possuem interesses comuns.

Assim, a cooperação na área de defesa pode acontecer de diversas formas e perspectivas. De acordo com Velho (2010, p.58) existem majoritariamente dois tipos de cooperação, a primeira é a cooperação científica e a segunda é tecnológica, sabemos que a primeira é um fenômeno recente no cenário internacional. Sendo assim, esse tipo de cooperação tem suma importância “no desenvolvimento conjunto das economias envolvidas na cooperação”, pois os benefícios para os estados cooperantes são distribuídos de forma igualitária.

O histórico de acordos entre Brasil e Estados Unidos em matéria de defesa é recorrente. Mas, o acordo embrionário para a temática discutida no presente tópico foi o do Decreto de nº. 8.609 de 18 de dezembro de 2015, que permitiu a cooperação em matéria de defesa, também denominado de *Defense Cooperation Agreement*. É extremamente importante ressaltar que esse acordo foi iniciado a partir da discussão, em 2010, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, com o Ministro de Estado e Defesa Nelson Jobim.

O referido acordo foi ratificado pela presidenta Dilma Rousseff, e tem como princípios norteadores a busca pela paz e segurança internacional, além do fortalecimento das relações entre os Estados, com o intuito de sempre reafirmar o princípio da soberania e, conseqüentemente, consolidar a cooperação em matéria de defesa. Além disso, esse acordo é caracterizado como acordo guarda-chuva, porque ele abriu caminho para uma maior cooperação nessa área e aglutinou outros avanços nesse quesito.

O acordo em discussão possui cinco artigos. No primeiro, encontram-se os seus objetivos:



- a) a **cooperação entre as Partes em assuntos relativos à Defesa, particularmente nas áreas de pesquisa e desenvolvimento, apoio logístico, segurança tecnológica e aquisição de produtos e serviços de Defesa;**
- b) a troca de informações e experiências adquiridas no campo de operações e na utilização de equipamento militar de origem nacional e estrangeira, bem como as relacionadas a operações internacionais de manutenção de paz;
- c) **a troca de experiências na área de tecnologia de defesa;**
- d) a participação em treinamento e instrução militar combinados, exercícios militares conjuntos e o intercâmbio de informações relacionado a esses temas;
- e) a colaboração em assuntos relacionados a sistemas e equipamentos militares; e
- f) a cooperação em quaisquer outras áreas militares que possa ser de interesse mútuo das Partes (BRASIL, 2015c, grifo nosso).

Percebe-se que os eixos norteadores do acordo referem-se à matéria de defesa, dando ênfase à alínea destaca a cooperação em áreas de pesquisa e desenvolvimento, além de segurança tecnológica e aquisição de produtos e serviços relacionados a defesa e a alínea c garante a troca de experiências na área de tecnologia de defesa, abrindo espaço para uma cooperação na área de tecnologia defesa cibernética. Enquanto que no artigo segundo, demonstra quais são os eixos cooperativos de tal acordo, que são divididos em oito possibilidades. Destaca-se a alínea *h*, que busca facilitar as iniciativas comerciais relacionadas à área de defesa, e a *i*, que visa à implementação e ao desenvolvimento de programas e projetos para a aplicação de tecnologias de defesa. O quarto artigo descreve as disposições financeiras para a concretização do decreto e estabelece que cada parte se responsabilizará por suas despesas. Ou seja, a temática desse acordo inclui segurança cibernética; transferência de ciência,

inovação e tecnologia; logística; comunicações; assistência humanitária e resposta a desastres; e cooperação em apoio às nações africanas, entre outras temáticas.

Tal acordo pode ser considerado como uma abertura de possibilidades para as demais atividades cooperativas como o Acordo entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo dos Estados Unidos da América referente a projetos de pesquisa, desenvolvimento, teste e avaliação, que ficou denominado como Acordo RTD&E, que foi ratificado pelo presidente Jair Messias Bolsonaro em 8 de março de 2020 e pelo president Donald Trump.

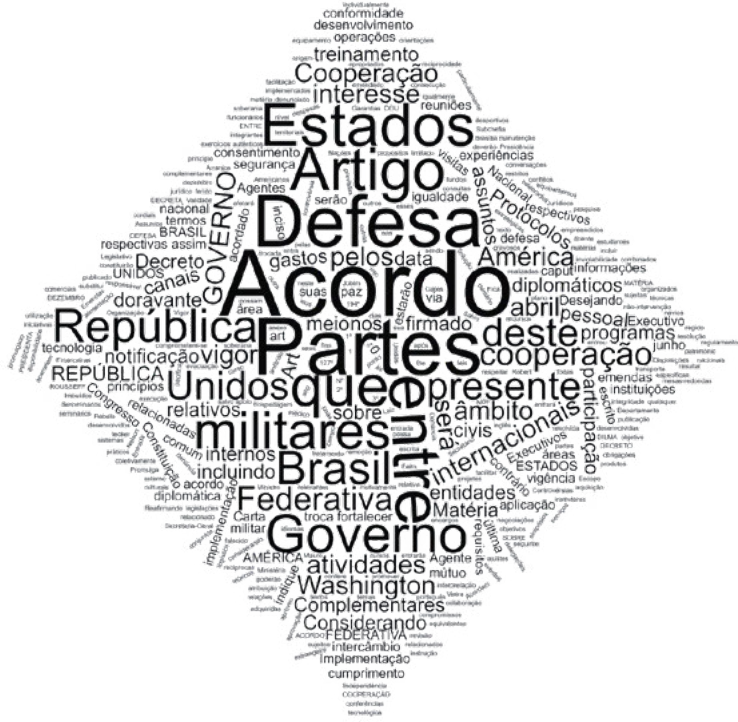
### **Acordo RTD&E**

Como resultado desse acordo de intenções de 2010, surgiu uma possibilidade para o acordo RTD&E. Nessa perspectiva, passa-se agora à análise específica do documento. O referido acordo foi assinado em 8 de março de 2020 pelos presidentes em exercício.

Tal acordo, abrirá caminho para poder aperfeiçoar e prover novas capacidades aos militares brasileiros, buscando um maior desenvolvimento das tecnologias na área de defesa. Este acordo, permite que Brasil e Estados Unidos.

Em linhas gerais, depreende-se que o acordo incrementará a possibilidade de o Brasil desenvolver tecnologias em defesa e segurança cibernéticas, ao passo que os EUA veem no documento uma oportunidade de solidificar o seu projeto de hegemonia nesse campo. Isso fica nítido quando se analisa a nuvem de palavras do documento em português e em inglês, conforme pode ser visto nas figuras que constam a seguir:

Figura 3.2 – Nuvem de Palavras do Acordo RTD&E em Português



Fonte: Elaboração própria.

A nuvem de palavras do acordo explicita que, na versão em português, encontramos em destaque duas vezes a palavra cooperação, denotando assim que no acordo RTD&E Brasil e EUA teriam capacidades semelhantes, quer sejam financeiras ou de disponibilidade tecnológica. Mas, pode-se questionar como o Brasil teria um relacionamento simétrico, tendo em vista as grandes disparidades no cenário cibernético?

Além disso, destaca-se a palavra tecnologia que aparece em menor tamanho, mas a tipologia de cooperação desse acordo relacionado à Ciência & Tecnologia.

Ao se analisar o acordo RTD&E em português percebe-se que muitas vezes palavras que poderiam ser traduzidas para o português como: *Working Groups* (WG), *Project Agreement* (PA), *Cooperative Project Personnel* (CPP), *Designed Security Authority* (DSA), *National Security Authority* (NSA), entre outras palavras. Logo, isso demonstra mais uma vez a questão da assimetria de poder dentro do acordo, já que nem termos que são relevantes para a compreensão do acordo foram traduzidos. A nuvem de palavras abaixo está relacionada ao acordo em inglês.

**Figura 3.3 – Nuvem de Palavras do Acordo RTD&E em Inglês**



Fonte: Elaboração própria.

A nuvem de palavras acima não apresenta o vocábulo cooperação como a do Brasil, além de aparecer palavras como *Security* diversas vezes na nuvem. Logo, acaba dando ênfase à questão de segurança dos produtos que serão gerados pelo acordo.

As palavras que se destacam na nuvem do acordo em inglês e em português são Defense ou Defesa, que muitas vezes são utilizadas para poder determinar os órgãos responsáveis pela ratificação desse acordo. Um outro termo que aparece com ênfase neste acordo são os Acordos de Projeto (Project Agreement), que concerne aos projetos que serão desenvolvidos pelo Brasil e Estados Unidos no âmbito do RTD&E.

Nesse sentido, o Acordo RTD&E estabelece esforços de colaboração envolvendo tecnologias básicas, exploratórias e avançadas (ou seja, sincroniza projetos de C&T colaborativos). É válido salientar que esse tipo de cooperação, passa por duas dificuldades, a primeira é a dificuldade financeira de uma das partes envolvidas e outra é a situação de dependência que ocorre entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento que são Estados Unidos e Brasil, respectivamente. Pois, nos países como Brasil o sistema de pesquisa científica é quase inexistente.

Nesse sentido, para poder melhorar essa questão no cenário cibernético, o Livro Verde: Segurança Cibernética do Brasil formulou diretrizes divididas por vetores para o estabelecimento de uma Política Nacional de Segurança Cibernética. Dentre as diretrizes dos vetores político-estratégico e de Ciência, Tecnologia e Inovação, vale ressaltar, respectivamente:

- i) Estabelecer programas de cooperação específicos entre Governo e Sociedade, bem como com outros Governos e a comunidade internacional, no curto, médio e longo prazo; ii) Articular e promover o fortalecimento da ciência e pesquisa básica e aplicada, do desenvolvimento de tecnologias e metodologias, e da inovação em segurança cibernética, e em temas correlatos (BRASIL, 2010).

Logo, isso possibilitou que acontecesse de fato essa cooperação a nível de defesa cibernética para tentar fazer com que o Brasil consiga melhorar as suas tecnologias nessa cooperação assimétrica.

Assim, tal acordo possui 17 artigos e tem o interesse comum em defesa tendo sob a égide da interoperabilidade, padronização e racionalização de equipamentos militares (BRASIL; EUA, 2020).

Mas, no acordo RTD&E busca-se melhorar as capacidades de pesquisa e de tecnologia, além de eliminar a duplicação desnecessária de trabalho, uma vez que a ideia é incentivar a interoperabilidade e obter resultados mais eficientes por meio da cooperação em projetos de pesquisa, desenvolvimento, teste e avaliação entre o Brasil e Estados Unidos. A ideia dessa cooperação é melhorar as capacidades mútuas de defesa convencional tendo como base a aplicação de tecnologia emergente.

Como ter a melhoria de capacidades mútuas se Brasil e EUA possuem uma grande assimetria? Para que haja essa capacidade mútua depende da capacidade dos atores envolvidos. Percebe-se que os EUA estão em busca de cumprir os objetivos determinados em sua legislação, que é a busca pela hegemonia global e o Brasil entraria mais uma vez como um aliado, conforme pode ser visto na discussão dos artigos.

O primeiro artigo do acordo RTD&E demonstra algumas definições que devem ser consideradas pelo Brasil e Estados Unidos para poder organizar as atividades e os Acordos de Projeto. Desse modo, elenca trinta e quatro definições que são consideradas como indispensáveis para a compreensão do acordo, como: I - informações militares classificadas, que determinam o controle das informações que estão diretamente relacionadas à questão de segurança da informação

dos envolvidos no projeto. A informação pode ser oral, magnética, equipamento, material ou tecnologia; II - objetivos de defesa, o que for produzido pode ser utilizado em qualquer parte do mundo por ou para as forças armadas de qualquer uma das partes envolvidas no contrato; III - acordo RTD&E, que é qualquer cooperação em conformidade com os objetivos do acordo aqui analisado (BRASIL; EUA, 2020). Assim, os objetivos supracitados mais uma vez demonstra que há habilidade para os Estados cooperarem em meio ao sistema anárquico.

O terceiro artigo do acordo, por sua vez, delimita o seu alcance. De forma geral, os campos devem abranger a colaboração em RTD&E e transferir novas ou melhores capacidades militares. Podendo levar os *Project Agreement's* (PA) abranger temáticas como pesquisa aplicada, pesquisa básica, desenvolvimento de tecnologia avançada, desenvolvimento avançado de componentes e protótipos, além dos conceitos de estudos e análises de operação, demonstração de tecnologia com conceitos avançados, protótipos de sistema, desenvolvimento e demonstração de sistemas, desenvolvimento de sistemas operacionais, empréstimo de material que tenham como escopo um acordo de projeto para fins de RTD&E, teste de desenvolvimento e avaliação dos sistemas e subsistemas.

O artigo terceiro ainda demonstra que os grupos de trabalho podem ser criados para apresentar questões específicas de interesse das partes do acordo. Mas, deve ter um campo de atuação limitada, mas o escopo é existir um acordo entre ambos países, não podendo ser uma vontade particular (BRASIL; EUA, 2020).

No artigo quarto demonstra a questão do gerenciamento da organização e responsabilidades, que fica por responsabilidade do Gabinete do Subsecretário de Defesa dos Estados Unidos e

do Diretor de Ciência, Tecnologia e Inovação do Brasil. E essa tipologia de cooperação só é permitido por parte do Brasil, porque é um dos objetivos da Política Cibernética de Defesa do Brasil que é "adequar as estruturas de C,T&I das três Forças e implementar atividades de pesquisa e desenvolvimento para atender às necessidades do Setor Cibernético" (Brasil 2012c). Enquanto que para os EUA, temos o *U.S. Cyber Command: Mission and Vision* (2003):

*The National Strategy to Secure Cyberspace identifies five national priorities that will help us achieve this ambitious goal. These are: (1) a national cyberspace security response system; (2) a national cyberspace security threat and vulnerability reduction program; (3) a national cyberspace security awareness and training program; (4) securing governments' cyberspace; and, (5) national security and international cyberspace security cooperation. These five priorities will serve to prevent, deter, and protect against attacks. In addition, they also create a process for minimizing the damage and recovering from attacks that do occur (EUA, 2003, p. 53).*

Contudo, é válido salientar que só existe colaboração quando se acredita que existirá ganhos, quer sejam relativos ou absolutos. Logo, “[...] a cooperação internacional apresenta uma tendência à manutenção de laços estabelecidos durante o período de colonização o que implica uma relação Sul/Norte [...]” (BOVO, 2005, p. 63). Ao analisar o acordo cooperativo fica nítido o interesse do Brasil uma cooperação para o desenvolvimento de ciência e tecnologia, só que o foco desta pode ser voltado para a área cibernética possibilitando por exemplo, a criação de *softwares*, banco de dados ou qualquer atividades que estejam ligadas a esta temática e que requer investimento mútuo das duas partes.



O artigo que discorre sobre as disposições financeiras é o quinto e que já demonstra que tal acordo não traz obrigações financeiras para qualquer atividade e cada parte contribuirá com o valor equitativo ao total dos custos financeiros e não financeiros de cada Estado, ou seja, todo e qualquer custo deve ser demonstrado (Brasil; EUA, 2020). Em tese, o acordo estabelece que as partes — Brasil e EUA — possuem os mesmos direitos e responsabilidades. Contudo, sabemos que estes possuem características financeiras distintas que acabam gerando assimetria de poder.

Um exemplo dessa assimetria pôde ser constatado quando, no ano de 2015, o DoD. apresentou a estratégia cibernética do país ao Department of Defense Cyber Strategy<sup>4</sup> (DoDCS), que tinha como escopo desenvolver as forças cibernéticas existentes, mas teria como base a dissuasão.

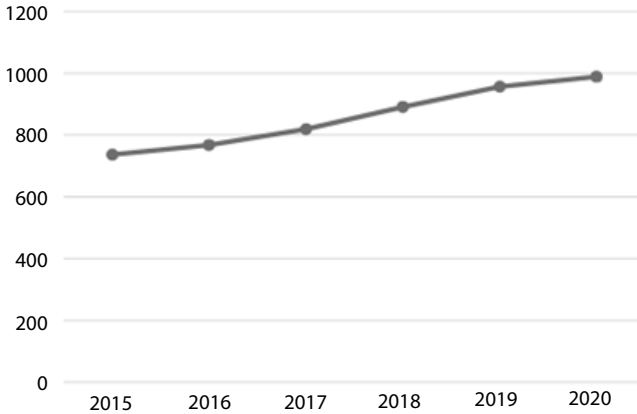
Nesse mesmo documento dos Estados Unidos, percebemos que há um grande destaque a importância do setor privado para que haja um maior desenvolvimento da Defesa Cibernética, uma vez que esse gerencia por volta de 90% de toda rede e infraestrutura existente e, conseqüentemente, pode ser visto como uma primeira linha de defesa. Além disso, as grandes empresas norte-americanas são as que dominam a área deste acordo e isso fará com que haja um equilíbrio de poder a favor deste país.

Para isso, o orçamento anual atualmente em defesa é por volta de 989 bilhões de dólares. É válido ressaltar que existem quatro áreas que compõem o orçamento militar dos Estados Unidos que são: I - DoD; II - DoD *in overseas contingency operations*; III - *Support OCO*; IV - Fundos para o Departamento de Estado e Segurança interna.

---

4 Alguns dos objetivos desse departamento são: I - defender o território contra ataques cibernéticos; II - defender redes e sistemas do DoD; III - dar suporte para as operações militares e planos de contingência (DefesaNet 2015).

Gráfico 3.2 – Orçamento anual dos Estados Unidos em Defesa (em bilhões de US\$)



Fonte: Elaboração dos autores com dados do National Security Archive.

Os dados levantados evidenciam que, no decorrer dos últimos cinco anos, os investimentos na área militar no país têm crescido gradativamente. Consequentemente, é nítido a busca do país por uma projeção de poder militar no cenário internacional.

Assim, no ano de 2015 o gasto total era de 736,4 bilhões de dólares, enquanto que o orçamento atual para 2020 é de 989 bilhões de dólares. Para justificar tal aumento, há um fator importante que foi a ascensão de Donald Trump à presidência dos EUA no ano de 2017 e isso fez com que houvesse um maior redirecionamento do orçamento para as outras agências que protegem os EUA.

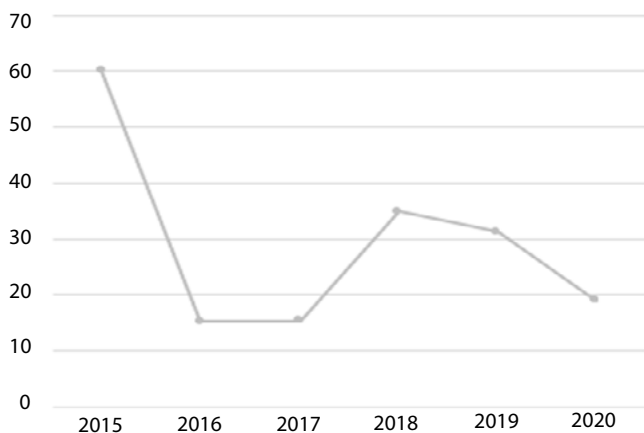
É válido salientar que, anteriormente com o presidente Barack Obama foi determinado através do *Cybersecurity National Action Plan* (CNAP)<sup>5</sup> mais de 19 bilhões de dólares para o ano de 2017, destinado a segurança cibernética, sendo um aumento de 35% comparado ao

5 A ideia desse plano nacional é aumentar capacidade de segurança cibernética do Governo Federal.

ano anterior. Desse valor, 7 bilhões foram destinados particularmente ao *Cyber Mission Force*, que é o órgão responsável pela Defesa Cibernética do DoD (EUA, 2016). Eles são os sujeitos que trabalham no *Cyber Mission Force* que são responsáveis pela questão da projeção de poder dos Estados Unidos, que também alcançou plena capacidade operacional este ano, fornece comando e controle das operações de rede informações do DoD, operações cibernéticas defensivas e medidas defensivas internas globalmente para permitir a projeção de poder e liberdade de ação em todos os domínios combate.

O orçamento anual do Brasil pode ser analisado na Figura 05 abaixo:

**Gráfico 3.3 – Orçamento anual do Brasil em Defesa (em milhões de R\$)**



Fonte: Portal da Transparência (2020).

Ao analisar os dados referente ao Brasil, percebemos que inicialmente quando o setor foi criado possuía um orçamento de 60 milhões de reais. É válido salientar que, esse valor foi autorizado porque utilizava as verbas do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)

possibilitando ao Comando Cibernético o acesso a valores necessários para poder desenvolver esse projeto. Entretanto, nos anos de 2016 e 2017 houve uma grande baixa no orçamento, por volta de 21% ao se comparar com o de 2015. Demonstrando assim que ocorreram grandes cortes no orçamento brasileiro.

A maior prova de tal acontecimento, foi no ano de 2020 que tentou-se destinar 60 milhões de dólares para essa área. Só que, foram liberados apenas 19 milhões, isso demonstra mais uma vez a negligência do Brasil. Pois, sabe-se por exemplo que entre 2012 a 2018 o setor nuclear teve orçamento de quase R \$7 bi, enquanto a defesa cibernética, R\$125 milhões nesse mesmo hiato temporal.

Ou seja, ao se comparar com o orçamento de Defesa Cibernética dos dois Estados, verificamos que há uma grande assimetria. Pois, o orçamento brasileiro não chega a 10% do norte americano, quando comparado. Então, como haverá um acordo cooperativo simétrico se os países destinam verbas distintas e desiguais para essa área? Como é um acordo mútuo de investimento na área de ciência e tecnologia em defesa cibernética, se só uma parte envolvida - Estados Unidos - tem verba suficiente para suprir? Mais uma vez, torna-se nítido e complementar tal análise para ratificar que os EUA estão buscando a hegemonia global, e esse acordo RTD&E é uma peça chave para isso.

Já o artigo sexto demonstra as disposições contratuais para cada contrato que deve ser assinado. Pois, é necessário que seja determinado às obrigações de cada parte perante os princípios do Direito Internacional.

Ou seja, tal acordo permite um grande avanço na área de defesa e segurança cibernética, dado que possibilita o desenvolvimento de tecnologias para tais fins, já que os Estados Unidos possuem um orçamento bem definido para o DoD utilizar com essas questões visando investimentos em equipamento e materiais, por exemplo.

O sétimo artigo demonstra as principais perspectivas sobre o equipamento e materiais. Cada parte pode oferecer material que seja considerado como necessário para fazer parte do AP. Mas, se for adquirido qualquer material durante um AP deverá ser descartado, entretanto, o valor para aquisição será partilhado caso seja vendido a um terceiro (Brasil; EUA, 2020), ou seja, quando for adquirido um equipamento, esse não pode ir para o Brasil ou Estados Unidos, teoricamente. Ele deve ser vendido a um terceiro, entretanto, essa alternativa não é benéfica para o Brasil, pois, ele não poderá ficar com equipamentos que foram adquiridos no processo, apenas com a tecnologia gerada.

Diferentemente de acordos realizados anteriormente pelo Brasil, como a compra dos caças Gripen da Suíça<sup>6</sup>, o *Defense Cooperation Agreement* (BRASIL, 2015c) e o Convênio para Intercâmbio de Informações em Pesquisa e Desenvolvimento, *Master Information Exchange Agreement* (EUA, 2017), a análise exploratória realizada aqui demonstra que o Acordo RTD&E representa uma ruptura dentro da aparente continuidade em relação aos potenciais de transferência de tecnologia, como argumentado acima.

No que tange à divulgação e utilização da informação do que foi gerado com o AP ou para a execução deste, é demonstrado no artigo oitavo. Nesse contexto, tanto o Brasil quanto os EUA têm autorização para poder utilizar tais informações com o intuito de garantir a colaboração em tecnologias, quer sejam básicas ou avançadas, cuja maturação dependerá de sistemas tecnologicamente superiores (Brasil; EUA, 2020). Ou seja, a ideia desse acordo é criar projetos com tecnologias superiores às já existentes no que

---

<sup>6</sup> Ver mais em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/07/governo-conclui-acordo-para-compra-de-cacas-da-suecia-diz-governo.html>>. Acesso em: 07 de nov. de 2021.

tange a matéria de defesa. Logo, esse acordo cooperativo trará avanços tecnológicos positivos, levando em consideração o contexto assimétrico existente.

O décimo primeiro artigo discorre sobre a questão da segurança, uma vez que, todas as informações geradas devem ser armazenadas, manuseadas e transmitidas segundo o acordo. É válido destacar que as informações que foram classificadas devem ser transferidas por meios oficiais. Além disso, qualquer informação que esteja a nível desse acordo é considerada como secreto.

O décimo segundo artigo é sobre a venda e transferência a terceiros, as partes não poderão vender, transferir, divulgar a informação nova de qualquer projeto que for produzido. Ele é mais um artigo que deixa clara a dependência do Brasil em relação aos Estados Unidos, uma vez que esse, por deter muito mais tecnologia e poder do que aquele, o deixou à mercê no que tange ao assunto da tecnologia cibernética.

O artigo décimo terceiro discorre sobre as responsabilidades de cada parte e tendo em vista essa questão estas são tratadas como acordo bilaterais tendo como base o que foi acordado entre o Brasil e os Estados Unidos. Destaca-se que ao concordar com tais termos os países abrem mão toda e qualquer reivindicação por danos ou mortes dos seus militares ou civis ou de perda de material da sua propriedade. Caso haja morte, lesão ou dano é considerado como má conduta da parte e que foi de forma intencional. Ou seja, mesmo não abrindo mão da soberania do país, o Brasil declara de forma indireta que está em concordância com os termos do acordo, causando uma grande dependência dos Estados Unidos.

O décimo quinto artigo, é relacionado a solução de controvérsias e que tem que ser resolvidas entre as partes e não deve ser encaminhado a um tribunal internacional. Tudo isso acaba

impedindo o Brasil de ir a um tribunal internacional, por ser um país menor, comparado aos Estados Unidos, tirando assim a possibilidade do Brasil ganhar alguma celeuma jurídica.

O décimo sexto demonstra as disposições gerais sobre o conteúdo e o décimo sétimo sobre as emendas, rescisão e entrada em vigor. É válido salientar que o acordo pode ser alterado se houver um consentimento mútuo entre os Estados. Pode também ser rescindido a qualquer momento após noventa dias da notificação por escrito. A parte que rescindir o acordo continuará participando do projeto até terminar o aviso. Por fim, o acordo entra em vigor por 20 anos e pode ser prorrogado mediante acordo entre os envolvidos. Mas, mesmo com essa assimetria de poder pode ser considerado como um cálculo estratégico racional do Brasil em participar desse acordo, tendo em vista que essas disparidades e assimetrias o país terá a possibilidade de desenvolver suas tecnologias no cenário cibernético.

Em suma, percebe-se que tal acordo traz uma gama de benefícios para o Brasil, mesmo sendo potencialmente assimétrico. Logo, possibilita que o Brasil desenvolva suas tecnologias no cenário de defesa cibernética, além disso permite a transferência de recursos. Já para os EUA o benefício é porque poderá atuar em projetos conjuntos com o maior líder da América do Sul.

É válido salientar que, a classificação do Brasil como um aliado preferencial extra a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) pode ser considerada como o principal aspecto que viabilizou tal acordo. É válido salientar também, que esse acordo trará vários benefícios para as empresas brasileiras, pois, com o RTD&E o Brasil poderá vender produtos na área de defesa para a OTAN, pois, acordos com tais princípios devem seguir os parâmetros pré determinados pela organização supracitada.

Acreditamos que esse acordo poderá reafirmar os laços cooperativos existentes entre os países para poder abrir caminho para um compartilhamento maior em tecnologia de defesa.

### **Considerações finais**

O presente artigo objetivou analisar o recente acordo do Brasil e Estados Unidos denominado RTD&E, considerando os aspectos referentes ao setor cibernético. Após a análise do documento, percebemos que há um hiato entre os países no que tange à capacidade tecnológica e ao orçamento no cenário observado, já que os Estados Unidos se apresentam como uma nação com superioridade tecnológica e financeira em Defesa e, especificamente, em Defesa Cibernética.

O Brasil, no entanto, se apresenta como aquém em relação aos Estados Unidos, dado que o seu orçamento é significativamente inferior e ainda há muito a ser feito no país para o desenvolvimento das capacidades tecnológicas nessa seara. O acordo RTD&E, analisado nesta pesquisa, partiu do princípio de que as partes envolvidas são iguais. Entretanto, como pode ser observado após a análise e o detalhamento dos setores cibernéticos de cada país e os seus interesses e preferências, na prática a igualdade não existe. Enquanto o acordo se apresenta para o Brasil como uma oportunidade para o desenvolvimento no que concerne às tecnologias e ao investimento, para os Estados Unidos o mesmo representa um passo a mais para o estabelecimento de uma hegemonia global por parte do referido país no ciberespaço.

Nesse sentido, resguardadas as proporções dos interesses de cada Estado referentes ao acordo, mesmo havendo assimetria, em certa medida o acordo se mostra viável e oportuno para os dois países, já que os mesmos poderão ter os seus pleitos atendidos de alguma forma. No



Brasil, a necessidade de desenvolvimento das capacidades tecnológicas e de investimento. E nos Estados Unidos o ensejo para proporcionar um cenário que permita a sua estruturação como nação preponderante no ciberespaço.

### Referências

BERWANGER, Tiago. 2015. *O Discurso de Securitização da Cibernética nos Estados Unidos da América no Período entre 2007 e 2015*. Monografia de Bacharelado, Departamento de Relações Internacionais, Universidade Federal de Santa Catarina.

BIRDWELL, Michael; MILLS, Robert. War fighting in cyberspace: evolving force presentation and command and control. *Air & Space Power Journal*, p. 26-36, Spring 2011.

BOVO, Alessandro. 2005. A análise de redes de colaboração científica sob as novas tecnologias de informação e comunicação: um estudo na Plataforma Lattes. *Ciência Informação*, 4.

BRASIL. *Minuta de Nota de Coordenação Doutrinária relativa ao I Seminário de Defesa Cibernética do Ministério da Defesa*. Brasília, 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. *Livro Branco de Defesa Nacional*. Brasília: Ministério da Defesa, 2012a. \_\_\_\_\_. *Política Nacional de Defesa-Estratégia de Defesa Nacional*. Brasília: Ministério da Defesa, 2012b.

\_\_\_\_\_. *Política Cibernética de Defesa*. Brasília: Ministério da Defesa, 2012c.

\_\_\_\_\_. *Brasil-EUA: Senado aprova acordo de proteção de informações militares sigilosas*. 2015c. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/noticias/16109-brasil-eua-senado-aprova-acordo-de-protecao-de-informacoes-militares-sigilosas>>. Acesso em 12 jun. 2021.

\_\_\_\_\_. *Glossário das Forças Armadas*. Brasília: Ministério da Defesa, 2015a.

\_\_\_\_\_, Ministério das Relações Exteriores. *Comunicado Conjunto da Presidenta Dilma Rousseff e do Presidente Barack Obama*. 2015b. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/10390-comunicado-conjunto-da-presidenta-dilma-rousseff-e-do-presidente-barack-obama-washington-30-de-junho-de-2015>>. Acesso em 12 jun. 2021.

\_\_\_\_\_, Secretaria de Assuntos Estratégicos. Desafios estratégicos para a segurança e defesa cibernética. Em *A segurança e defesa cibernética no Brasil e uma revisão das estratégias dos Estados Unidos, Rússia e Índia para o espaço virtual*. Brasília, 2011. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1850.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1850.pdf)>. Acesso em 12 jun. 2021.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. 2015c. *Decreto n.º8.609/2015*, de 18 dez. 2015. Promulga o Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América sobre Cooperação em Matéria de Defesa, firmado em Washington, em 12 abr. 2010.

\_\_\_\_\_, Estados Unidos da América (EUA). *Acordo RTD&E*, de 8 mar. 2020. Acordo entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo dos Estados Unidos da América referente a projetos de Pesquisa, desenvolvimento, teste e avaliação. 2020.

CLARKE, Richard. *Cyber War: the next threat to national security and what to do about it*. New York: HarperCollins Publishers, 2012.

DEFESANET. Brasil-EUA: Senado aprova acordo de proteção de informações militares sigilosas. 2015. Disponível em: <[https://www.defesanet.com.br/br\\_usa/noticia/19566/BR-US--Senado-aprova-acordo-de-protacao-de-informacoes-militares-sigilosas-/](https://www.defesanet.com.br/br_usa/noticia/19566/BR-US--Senado-aprova-acordo-de-protacao-de-informacoes-militares-sigilosas-/)>. Acesso em 10 jun. 2021.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA (EUA). *U.S. Cyber Command: Mission and Vision*. 2015. Disponível em: <<https://www.cybercom.mil/About/Mission-and-Vision/>>. Acesso em: 10 de jun. de 2021.

\_\_\_\_\_. *U.S. – Brazil Agreements*. 2017. Disponível em: <[https://www.ndia.org/-/media/sites/ndia/divisions/international/20170823\\_defense\\_agreements\\_update.ashx](https://www.ndia.org/-/media/sites/ndia/divisions/international/20170823_defense_agreements_update.ashx)>. Acesso em: 10 de jun. de 2021.

GONZÁLEZ, Claudia. “Las teorías de la cooperación internacional dentro de las relaciones internacionales”. *Polis. Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, n. 2, 2003, p. 115-147.

HATHAWAY, Melissa et al. *Índice de Preparación Cibernética 2.0 - Un Plan para la Preparación Cibernética: Una Línea de Base y un Índice*, Potomac Institute for Policy Studies, 2015.

HERZ, Mônica. 1997. Teoria das Relações Internacionais no Pós-Guerra Fria. *Dados*, v. 40, n. 2. Disponível em: <[https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581997000200006&lng=pt&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000200006&lng=pt&tlng=pt)>. Acesso em: 20 de jul. de 2021.

INTERNATIONAL TELECOMMUNICATION UNION (ITU). *Global Cybersecurity Index (GCI)*. ITU Publications: Genebra, Suíça, 2019.

KELLSTEDT, Paul; WHITTEN, Guy. *Fundamentos da Pesquisa em Ciência Política*. 1ª ed. São Paulo: Blucher, 2015.

KEOHANE, Robert. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. New Jersey: Princeton University Press, 1984.

\_\_\_\_\_; NYE JR., Joseph S. Power and Interdependence in the Information Age. *Foreign Affairs*, n. 5, 1998.

LEWIS, James; Timlin, Katrina. *Cybersecurity and Cyberwarfare: Preliminary Assessment of National Doctrine and Organization*, UNIDIR Resource and Center for Strategic and International Studies, 2011.

LILES, Samuel et al. Applying traditional military principles to cyber warfare. In: C. CZOSSECK; OTTIS, R.; ZIOLKOWSKI, K. (Eds.) *4th International Conference on Cyber Conflict*. Tallinn: NATO CCD COE Publications. 2012.

LIRA-BRITO, Renato. *Defesa e Segurança Cibernéticas: crimes cibernéticos e políticas públicas no Brasil*. Recife, 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciência Política), Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco.

MILNER, Helen. International Theories of Cooperation among Nations: Strengths and Weaknesses. *World Politics*, n. 3, 2011.

MORGENTHAU, Hans. *A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz*. Brasília: Editora UnB, 2013.

MUGGAH, Robert, Glenny, Misha e Diniz, Gustavo. Securitização da Cibersegurança no Brasil. *Cadernos Adenauer XV*, n. 4, 2014.

NYE JR., Joseph. Smart Power. *Novas Perspectivas Quarterly*, v. 26, n. 2, 2009.

\_\_\_\_\_. *The future of power*. New York: Public Affairs, 2011.

PILATI, José Isaac; OLIVO, Mikhail Vieira Cancelier de. Um novo olhar sobre o direito à privacidade: caso Snowden e pós-modernidade jurídica. *Sequência*, n. 69, 2014.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. *Orçamento anual do Brasil em Defesa Cibernética*. 2020. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/orcamento>>. Acesso em 10 jun. 2021.

PORTELA, Lucas. *Movimentos centrais e subjacentes no espaço cibernético do século XXI*. Dissertação de Mestrado em Ciências Militares. ECEME, 2016.

STATISTA. *Spending on cybersecurity worldwide in 2017, 2018 and 2020*. 2020. Disponível em: <<https://www.statista.com/statistics/991304/worldwide-cybersecurity-spending/>>. Acesso em 10 jun. 2021.

TEIXEIRA JÚNIOR, Augusto; VILLAR-LOPES, Gills; FREITAS, Marco Túlio. As três tendências da guerra cibernética: novo domínio, arma combinada e arma estratégica”. *Revista Carta Internacional*, v. 12, n. 3, 2017.

TOSO, Bruna. *Poder Cibernético: Perspectivas para o Brasil*. Seminário de Estudos Estratégicos, 2016. p. 462-467.

VENTRE, Daniel. 2011. *Ciberguerra*. Academia General Militar. Seguridad global y potências emergentes em um mundo multipolar. XIX Curso Internacional de Defensa. Espanha: Universidad Zaragoza, 2011.



# **RELACIONAMENTO BRASIL-EUA E O STATUS DE ALIADO EXTRA-OTAN: LIÇÕES APRENDIDAS DO CASO ARGENTINO PARA A BASE INDUSTRIAL DE DEFESA BRASILEIRA**

**Lucas Amorim Poyares Castro<sup>1</sup>**  
**Erick Andrade Santos Couto<sup>2</sup>**  
**Luciano Correia Simões<sup>3</sup>**

## **Introdução**

A eleição de Jair Bolsonaro, em 2018, trouxe em seu bojo, uma agenda internacional diferente da praticada nos últimos anos no Brasil. De um modelo essencialmente multilateral, tanto em temas de economia, como de política externa (da qual a UNASUL e os BRICS são um exemplo marcante), pôde-se observar uma mudança rumo a um alinhamento direto com os Estados Unidos, relegando ao segundo plano o modelo anterior (GONÇALVES, TEIXEIRA, 2020). Isso pôde ser observado pelos produtos resultantes da visita realizada, no início de 2019, pelo presidente da república, dos quais, a declaração do então presidente dos EUA, Donald Trump, de elevar o Brasil à categoria de aliado preferencial

---

1 Mestre em Ciências Militares pela Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME).

2 Doutorado em Ciências Militares pela Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME).

3 Doutorado em Ciências Militares pela Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME).

extra-OTAN (*Major Non-NATO Ally* da designação em inglês). No contexto sul-americano, a Argentina já havia recebido este *status* durante a gestão do presidente Carlos Menem, em 1997, ou seja, há cerca de 20 anos.

Se historicamente o Brasil buscou ser um aliado dos Estados Unidos na América do Sul, o *status* de aliado extra-OTAN iria ao encontro do que fora almejado pelo país na sua trajetória diplomática, configurando-se como um objetivo de Estado (HIRST, 2004; PINHEIRO, 2004; BANDEIRA, 2014). Desse modo, a mudança na presidência dos Estados Unidos, com a posse de Joseph Biden serviria para trazer o relacionamento bilateral novamente para dentro dos canais institucionais entre os dois países, tendo em vista as normas e instituições criadas conjuntamente. Tudo isso em detrimento do modelo praticado anteriormente que dava grande enfoque à pessoa do ex-presidente Donald Trump, possibilitando resultados mais duradouros na temática militar (GONÇALVES, TEIXEIRA, 2020; RUVALCABA, 2021).

Com base no que fora apresentado acima, este artigo tem como objetivo central compreender o significado de ser um aliado extra-OTAN dos EUA e apresentar os reflexos desta condição para a indústria de defesa argentina nestes poucos mais de 20 anos de associação. Dessa forma, poder-se-á observar os possíveis impactos deste *status* para indústria brasileira, tendo como base as lições aprendidas do exemplo argentino. A metodologia para a investigação, portanto, caracteriza-se como um estudo de caso qualitativo e descritivo no qual emprega a técnica da revisão documental e bibliográfica. Para tanto, documentos governamentais e das Forças Armadas de ambos os países, livros, artigos e outros materiais acadêmicos foram utilizados. Cabe destacar que a escolha pelo estudo de caso comparativo com a

Argentina, em detrimento de outros países, justifica-se por este país estar mais próximo da realidade nacional brasileira, fazendo parte do mesmo continente e estando localizado no entorno estratégico brasileiro (BRASIL, 2012).

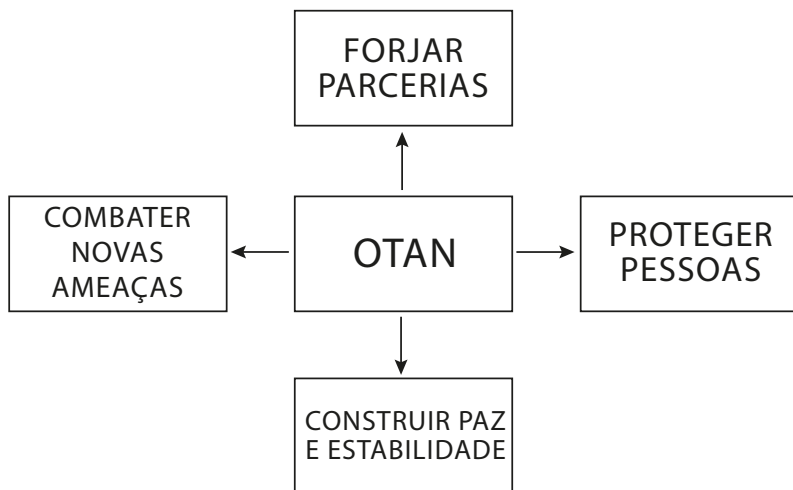
O artigo está estruturado do seguinte modo: (1) na primeira seção será abordada a situação de *Major Non-NATO Ally*, seu significado jurídico e, direitos e deveres das partes; (2) a segunda seção trará a evolução da indústria de defesa argentina, suas bases e estado atual, e a influência da parceria americana nos últimos 20 anos e; (3) na terceira e última seção, serão apontadas as principais características da indústria de defesa do Brasil e possíveis consequências para a mesma, tendo em vista o status de aliado extra-OTAN e as lições aprendidas com o caso argentino. Ao fim do artigo, foi mister traçar um paralelo entre as indústrias de defesa do Brasil e da Argentina, respeitando e evidenciando as diferenças entre as mesmas. Além disso, buscou-se analisar como o status de aliado extra-OTAN pode abrir oportunidades e impor desafios ao nosso país, independentemente do governo vigente, tratando a questão como uma política de Estado benéfica para o desenvolvimento brasileiro.

### **Status de Aliado Extra-OTAN: significado e implicações**

A Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) é uma aliança militar e política, criada em 1949, durante a Guerra Fria, que reunia países ocidentais e capitalistas, liderados e geridos pelos Estados Unidos. Ela se sustenta em quatro pilares:



Figura 4.1 – Quatro pilares da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)



Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados da OTAN (NATO, 2019).

O principal objetivo da OTAN, quando de sua criação, era inibir o avanço do bloco socialista no continente europeu, fazendo frente à União Soviética e seus aliados. Além disso, fornecia ajuda mútua a todos os Estados membros (NATO, 2019). Com o colapso da União Soviética, no final do Século XX, e o surgimento de uma nova ordem mundial, percebeu-se a necessidade de redefinir o papel da OTAN, adequando-o às novas ameaças presentes no Sistema Internacional. Desse modo, seu objetivo hoje é garantir a base da política de segurança de toda a Europa e da América do Norte, podendo interagir com outros atores fora da organização de acordo com seus interesses e necessidades (NATO, 2019).

No que tange ao funcionamento do sistema OTAN, cada Estado membro possui uma delegação permanente na sede política da OTAN, na Bélgica, sendo esta missão chefiada por um embaixador,

que representa os interesses de seu governo no processo de consulta e tomada de decisão. O Conselho do Atlântico Norte é o mais importante órgão de decisão política dentro da organização, sendo presidido pelo Secretário Geral da OTAN, que ajuda os membros a chegarem a um acordo sobre questões-chave, que devem ser tomadas por consenso (NATO, 2019).

Nos dias atuais integram a OTAN os seguintes Estados, seguido pelo ano de entrada na organização: EUA (1949), Canadá (1949), Bélgica (1949), Dinamarca (1949), França (1949), Holanda (1949), Islândia (1949), Itália (1949), Luxemburgo (1949), Noruega (1949), Portugal (1949), Reino Unido (1949), Grécia (1952), Turquia (1952), Alemanha (1955), Espanha (1982), Polônia (1999), República Tcheca (1999), Hungria (1999), Bulgária (2004), Estônia (2004), Letônia (2004), Lituânia (2004), Romênia (2004), Eslováquia (2004), Eslovênia (2004), Croácia (2009), Albânia (2009) e Montenegro (2017) (NATO, 2019).

Por sua vez, a ideia de *Major Non-NATO Allies* (MNNA) dos Estados Unidos surgiu em 1989, intitulada como “Acordos Cooperativos com Aliados”. Tal designação é concedida pelo governo norte-americano de acordo com critérios políticos que tem por base as metas estratégicas de segurança nacional (LARRINAGA, 2000). Partindo da legalidade, o Estado alçado a esse posto pode ser qualquer país que não seja membro da OTAN e, necessariamente, precisa ser designado como um aliado regido pela seção 2350a (f) do Título 10, Código dos Estados Unidos (REFICCO, 1998). Tal designação é dada somente pelo governo dos EUA, representando uma afirmação no que diz respeito à importância estratégica frente à política externa dos EUA (REFICCO, 1998; G1, 2019).

Atualmente, 17 Estados são aliados extra-OTAN, conforme tabela abaixo:

**Tabela 4.1 - Estados com status de aliado extra-OTAN e ano de sua associação**

<b>Ano</b>	<b>País</b>	<b>Ano</b>	<b>País</b>
1989	Austrália	2003	Filipinas
1989	Coreia do Sul	2003	Taiwan
1989	Egito	2003	Tailândia
1989	Israel	2004	Kuwait
1989	Japão	2004	Marrocos
1996	Jordânia	2012	Paquistão
1997	Nova Zelândia	2012	Afeganistão
1997	Argentina	2015	Tunísia
2002	Bahrein	////////////////////	

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de G1 (2019).

No campo ocupado pela defesa, esse status tem como implicação um método de trabalho estreito com as Forças Armadas norte-americanas, refletindo um grau de confiança mútua e convergência política. Contudo, não estabelece nenhuma obrigatoriedade de defesa mútua e não implica, necessariamente, em um acesso especial a armamentos avançados ou leva consigo a garantia de segurança ofertada pelos membros da OTAN. Mesmo assim, o status oferece alguns atrativos para os países designados, onde é possível destacar os seguintes pontos (REFICCO, 1998; PICAZO, 2004):

A lei autoriza o Secretário de Defesa a fornecer a garantia do governo norte-americano na compra ou locação de itens de defesa por aliados (10 USCS § 2540).

Os montantes máximos anuais estabelecidos pela legislação de Assistência Militar e Controle de Exportação de Armas não são válidos para aliados e podem ser excedidos pelo Pentágono (22 USCS § 2321h).

Os aliados podem receber certos armamentos, em princípio, não suscetíveis de serem exportados (22 USCS § 2378a).

O presidente norte-americano pode autorizar financiamento aos aliados para leasing ou leasing com a opção de compra junto a fornecedores privados norte-americanos de materiais de defesa, excluindo equipamentos avançados (22 USCS § 2763).

### **Base Industrial de Defesa na Argentina**

Tendo em vista que os argentinos receberam a designação de aliado extra-OTAN em 1997, o caso argentino pode trazer lições para o Brasil à medida que ambos os países não desfrutam de uma posição central no mercado mundial de produtos de defesa e tenham desafios em comum quanto à Base Industrial de Defesa (BID) (LARRINAGA, 2000).

A BID da Argentina tem seu início no ano de 1927 com a criação da *Fábrica Militar de Aviones (FMA)* que possibilitou no país o início do desenvolvimento de uma série de atividades produtivas vinculadas às instituições militares (LÓPEZ, 1988). Entretanto, foi no período dos governos militares que a BID argentina teve o seu melhor momento. Buscou-se estabelecer uma rede de instituições estatais voltadas para a fabricação de material de emprego militar, tendo o objetivo de reduzir a dependência externa sobre este setor (AGUILAR, 2010).

Dentre estes esforços dos governos militares, destaca-se o Plano Europa, de 1967. Este plano foi uma concepção estratégica para diversificar as fontes de fornecimento de armas para o país, tendo em vista o reequipamento e a modernização do Exército argentino (AGUILAR, 2010). Sendo assim, o principal objetivo era, em um primeiro momento, a montagem de armamentos em conjunto com empresas europeias para, em seguida, construí-los inteiramente no país (AGUILAR, 2010).

A evolução do Plano Europa resultou em um amplo complexo industrial militar onde é possível destacar a fabricação de aeronaves de asa fixa, blindados, navios e armas leves (AGUILAR, 2010; MORAES, 2011). Dentre as empresas de defesa argentinas, sobressaíram-se o estaleiro *Tandanor* e a *Fabrica Militar de Aviones (FMA)* – sendo esta última, a responsável por produzir a aeronave de ataque *Pucará*, o produto militar argentino mais exportado até hoje (MORAES, 2011).

Apesar do considerável complexo industrial militar e os esforços para exportar parte da produção da indústria de armamentos, o que se viu na Argentina foi uma dependência das compras feitas pelas Forças Armadas e a dificuldade de inserção destes produtos militares no mercado externo. Isto fez com que os preços fossem elevados, dificultando a continuidade da indústria de defesa no país (AGUILAR, 2010).

Este entrave no desenvolvimento da indústria de defesa da Argentina tem a ver com a relação entre a escassa receita fiscal do país e o rápido crescimento dos custos das armas à medida que, desde 1950, os custos unitários de armas aumentaram em média entre 9% e 11% ao ano no mundo. No caso argentino, o PIB real cresceu a uma taxa média anual de apenas 1,73% entre 1970 e 2001,

fazendo com que ao longo do tempo fosse aberto um fosso cada vez maior entre o custo unitário do equipamento militar e a capacidade do país de adquirir estes sistemas de armamento (SCHEETZ, 2004).

Para fazer face a esta dificuldade da indústria de defesa argentina, em 1992 – sob a presidência de Carlos Menem – foi dado início às privatizações das indústrias estatais de defesa, além do encerramento daquelas que não apresentavam atrativos às empresas privadas (AGUILAR, 2010). Com isso, empresas de destaque foram privatizadas, sendo a *Area Material Córdoba* (antiga FMA) concedida, em 1995, para a empresa norte-americana *Lockheed Martin*, originando a *Lockheed Martin Aircraft Argentina S/A* (LMAASA); enquanto o estaleiro *Tandanor* foi concedido, em 1992, para a *Indarsa* (MORAES, 2011).

Desse modo, com a dificuldade de exportação, a redemocratização política no país e a crise econômica de 1980, o que se viu na Argentina foi um cenário de deteiorização do material militar, além da diminuição dos investimentos no setor. Isso fez com que a Argentina deixasse de ser um dos principais produtores industriais de defesa entre os países menos desenvolvidos para se tornar um país onde a produção de defesa mal sobrevive (SCHEETZ, 2004; AGUILAR, 2010).

### *Argentina aliada extra-OTAN e as implicações para a sua base industrial de defesa (1997-2002)*

Sob a presidência de Carlos Menem, a Argentina, em 1997, recebeu o status de aliada extra-OTAN durante a visita do presidente dos EUA, Bill Clinton (1993-2001), ao país, após o mesmo declarar que a aliança entre os países se dava por meio de valores comuns (PICAZO, 2004).

Como foi exposto na seção 2 deste artigo, o status de aliado extra-OTAN abre novas oportunidades para os Estados que o possuem e, sendo assim, a Argentina esperava o mesmo. À época, alguns analistas argumentavam que existia o interesse por parte da Argentina em comprar armamento dos EUA em quantidades e condições especiais – armamento esse que o país não tinha condições de fabricar ou que, sob outras condições comerciais, não teria como adquirir. Além disso, poderia recorrer a financiamento do governo norte-americano para a aquisição de material de guerra por meio de arrendamentos comerciais, em vez de vendas de governo para governo (PICAZO, 2004).

Em 1997, ano da designação de aliado extra-OTAN, é possível observar alguns dados que corroboraram a importância desse alinhamento para a Argentina. O país, segundo Frederico Larrinaga (2000), recebeu dos EUA os valores de US\$208.464.576 em vendas comerciais diretas<sup>4</sup>, US\$18.981.000 em vendas militares estrangeiras<sup>5</sup>, além de US\$23.352.000 em transferência de artigos de defesa<sup>6</sup> – valor maior do que o recebido por qualquer outro país da América Latina e Caribe no mesmo período.

Se tratando da importação de armas pela Argentina, é possível ver um incremento no número destas no período pós-

---

4 Vendas de artigos de defesa, serviços e treinamento de empresas privadas com licenças de exportação do Departamento de Estado; negociado diretamente entre o governo estrangeiro e o fabricante de armas dos EUA.

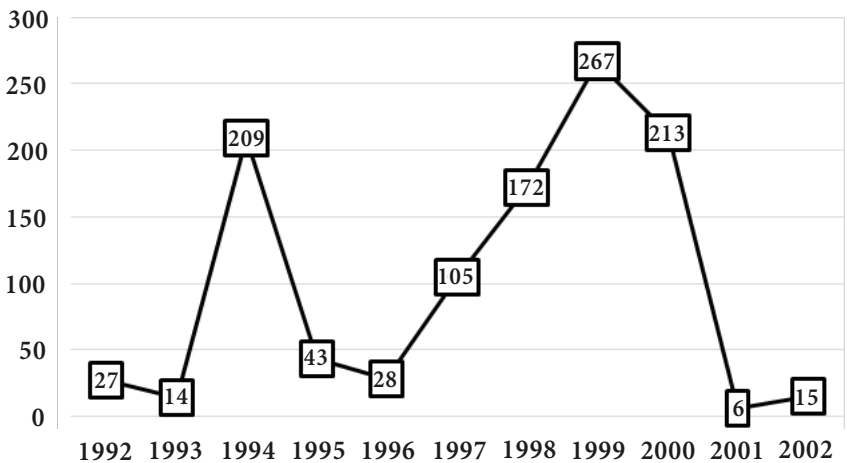
5 Vendas de artigos de defesa, treinamento e serviços de governo a governo.

6 Armas e equipamentos usados e excedentes das forças armadas dos EUA, variando de rações e uniformes a veículos, aeronaves de carga e navios; a maioria é transferida sem custo, mas pode ser vendida, emprestada ou arrendada.

designação de aliada extra-OTAN, diminuindo somente no ano de 2000 sob os indícios da crise econômica que atingiria a economia de todo o país.

Com base nos dados do World Bank (2019a) foi possível elaborar o gráfico a abaixo:

Gráfico 4.1 – Importação de armas na Argentina (1992-2002) em milhões de US\$



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do World Bank (2019b).

Sobre a origem destas importações é possível observar, no período de 1997-2002, os Estados Unidos ocupando posição de destaque na origem das importações de armas feita pelos argentinos; lugar antes ocupado pela Alemanha em 1994, conforme tabela a seguir:



Tabela 4.2 – Estados com status de aliado extra-OTAN e ano de sua associação

Ano	Alemanha	EUA	França	Holanda	Israel	Itália	Reino Unido	Rússia	Total
1992	0	27	0	0	0	0	0	0	27
1993	0	14	0	0	0	0	0	0	14
1994	161	48	0	0	0	0	0	0	209
1995	7	28	3	3	3	2	0	0	43
1996	0	9	18	18	0	2	0	0	28
1997	18	82	0	0	3	0	2	1	105
1998	25	140	0	0	1	6	0	0	172
1999	0	197	60	0	4	6	0	0	267
2000	130	59	0	13	3	9	0	0	213
2001	0	6	0	0	0	0	0	0	6
2002	0	12	0	0	3	0	0	0	15
Total	340	623	81	13	15	25	2	1	1099

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de SIPRI (2019a).

Dentre estas importações, destaca-se o armamento militar de “segunda mão” importado em negociações com os norte-americanos no período pós-1997, conforme tabela abaixo (é importante salientar que este tipo de importação é facilitado pelos termos do status de aliado extra-OTAN):

Tabela 4.3 – Armamento de segunda mão importado dos EUA pela Argentina (1997–2002)

Ano	Armamento	Especificação	Quantidade	Comentário
1997	Aeronave	Boeing 707	1	-
1999	Blindados	M-106	25	-
1999	Blindados	M-113	57	-
1999	Blindados	M-113	20	versão M-577 CP
2000	Míssil Antitanque	BGM-71 TOW	42	-
2001	Míssil Ar-Ar	AIM-9L Sidewinder	200	-
2001	Helicóptero	AS-315B Lama	1	-

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de SIPRI (2019b).

Entretanto, esse incremento nas importações de armas, por sua vez, significou uma dificuldade ainda maior para a sobrevivência da BID da Argentina, sendo possível observar isto tendo em conta os dados de exportação de armamentos pelo país no período. Utilizando-se mais uma vez os dados do *World Bank* é possível perceber uma diminuição de exportações variando de US\$5.000.000 em 1995 para somente US\$2.000.000 em 2000 (WORLD BANK, 2019b).

O que se observa é a preferência pela importação de equipamentos do que pela fabricação dos mesmos em território argentino. Em suma, se por um lado o status de aliado extra-OTAN permitiu aos argentinos a entrada mais fácil no mercado de importação de materiais de defesa dos EUA, por outro lado, esta facilidade somada à crise econômica que atingiu o país em 2001 e a dificuldade de exportação dos seus produtos resultou no desmonte do parque industrial de defesa do país (BATTAGLINO, 2013). Deste modo, após os anos 2000 a BID argentina apresentou diversas oscilações entre expansão e enfraquecimento (ALVES et al, 2018).

### *Cenário atual da BID argentina*

O cenário de desmonte da base industrial de defesa da Argentina começou a mudar em 2003, no início do governo do presidente Nestor Kirchner. A revitalização da BID foi tomada como prioridade do governo para a área militar, além de fazer parte de uma política do governo elaborada para reparar as consequências da crise econômica de 2001 (MORAES, 2011; BATTAGLINO, 2013).

Somado a isso é possível perceber a inflexão da política externa da Argentina, deixando de lado certos compromissos internacionais e aproximando-a da busca pela integração latino-americana, inclusive

na área de defesa. Isto fez com que a indústria de defesa do país passasse a ser percebida como uma área que poderia contribuir para o desenvolvimento econômico e social, mediante a criação de postos de emprego para a população (RAVAIOLI, 2011; BATTAGLINO, 2013). Assim, a partir de 2005, deu-se início a um processo de recuperação de empresas emblemáticas no setor de defesa, com a estatização de empresas que antes haviam sido privatizadas, de modo a desenvolver o setor de defesa argentino (MORAES, 2011; BATTAGLINO, 2013).

Com este objetivo, durante o governo de Nestor Kirchner (2003-2007), é possível destacar a criação da Subsecretaria de Inovação Científica e Tecnológica (SICT) dentro do Ministério de Defesa, de modo a investir em pesquisa e desenvolvimento para o setor (VEGA, 2013). Outro momento importante foi a criação do Sistema Nacional de Vigilância e Controle Aeroespacial (SINVICA), que instituiu as bases para o controle e monitoramento do espaço aéreo argentino, por meio de radares desenhados e produzidos no próprio país (VEGA, 2013).

Já durante o governo de Cristina Kirchner (2007-2015) é possível perceber uma continuidade em relação ao governo antecessor, com a prioridade de investimento em pesquisa e desenvolvimento para o setor de defesa, de modo a criar empregos no país (VEGA, 2013). Sendo assim, foi feita a ampliação da SICT, constituindo a Subsecretaria de Investigação Científica e Desenvolvimento Tecnológico (SsICDT), e a ampliação do SINVICA, por meio do Sistema Aéreo Robótico Argentino (SARA), além do lançamento de programas de financiamento para o setor (VEGA, 2013).

Dentre esses programas de financiamento, destacam-se o Programa de Investigação e Desenvolvimento para a Defesa (PIDDEF) e o Programa de Bolsas de Estudo de Investigação e Desenvolvimento para a Defesa (PBEIDDEF). Sobre estes, enquanto o primeiro programa destinava subsídios para a realização de pesquisas no âmbito

da SsICDT, o segundo condicionava a continuidade do financiamento para a pesquisa à participação no grupo de um pesquisador bolsista, de modo a desenvolver pessoal para a atividade (VEGA, 2013).

Entretanto, dificuldades para este processo foram observadas e, ainda hoje, estão presentes na base industrial de defesa da Argentina. Neste sentido, destacam-se a perda de capacidade tecnológica; parcerias internacionais com pouca diversidade e baixa amplitude; a ausência de uma política de aquisições de longo prazo; e o pequeno volume de financiamento para a inovação na BID (MORAES, 2011).

A reconstrução destas capacidades era almejada pelo governo argentino, sendo amparadas pelo redesenho doutrinário do emprego das Forças Militares e na reorganização do gasto militar. O governo trabalhava com a meta de aumentar o gasto em defesa para 1.5% do PIB, sendo deste, 25% para aquisições de equipamentos para as Forças Armadas (BATTAGLINO, 2013).

Já no governo do presidente Mauricio Macri (2015-2019) é possível observar que a Argentina requeria na cooperação em defesa com os EUA, a inclusão de financiamento por parte dos norte-americanos, com o objetivo de realizar compra de equipamentos militares – financiamento possibilitado pelo status de aliado extra-OTAN que o país detém (CALDERÓN, 2017; ANZELINI, 2019). Mais uma vez, evidenciava a dificuldade do governo argentino em investir na sua base industrial de defesa e em fazer aquisições de equipamentos para as suas Forças Armadas (CALDERÓN, 2017; ANZELINI, 2019).

Por fim, o governo de Macri vinculou a produção nacional como sendo um canal de insumo para melhora de capacidades das Forças Armadas e para o desenvolvimento econômico nacional; sabendo, porém, que, se muito foi feito, ainda há muito mais que se fazer (CALDERÓN, 2017).

## Indústria de Defesa no Brasil

Há uma corrente de historiadores que acredita ser a criação da Casa do Trem, em 1792, o embrião da indústria de defesa do Brasil. Ela tinha a missão de realizar a guarda, manutenção e pequenos reparos nos armamentos aqui existentes. Um ano depois também foi criado o Arsenal da Marinha do Rio de Janeiro (AMRJ), tendo a missão de fortalecer a colônia belicamente, realizar reparos e manutenção das embarcações da armada real (DELLAGNEZZE, 2008; ANDRADE et al, 2016). Contudo, o ramo da indústria de defesa somente adquire maior importância com a vinda de Dom João VI para o Brasil. Ainda no período imperial houve outras importantes criações, como a da Fábrica Real de Pólvora da Lagoa Rodrigo de Freitas, em 1808, que sofreu uma série de reestruturações e modificações até ser incorporada à estatal Indústria de Material Bélico do Brasil (IMBEL); a transformação do Arsenal do Trem em Arsenal de Guerra da Corte, anos depois se tornando o Arsenal de Guerra do Rio; e a criação do Arsenal de Guerra de Porto Alegre (AMARANTE, 2004; ANDRADE et al, 2016).

Durante o ciclo das fábricas militares (1889-1940), o governo importava equipamentos de defesa e dentro dos arsenais fazia as atividades de montagem e manutenção. Um ponto que se destaca nesse período é a criação de empresas privadas, geralmente fundadas por imigrantes europeus, no setor de armamentos e munição, como, por exemplo, a Boito, a Rossi e a Fábrica Nacional de Cartuchos, posteriormente Companhia Brasileira de Cartuchos (CBC). Ademais, foram criadas a Fábrica de Realengo, em 1898, e a Fábrica de Piquete, em 1909, ambas estatais (PIM, 2007). Todavia algumas questões internas forçaram o país a cessar as importações, acarretando no congelamento da modernização dos equipamentos da força terrestre. Tal fenômeno somente mudou com chegada de Getúlio Vargas à presidência (AMARANTE, 2004; ANDRADE et al, 2016).

No ciclo do investimento no conhecimento (1940-1964), a BID sofreu com os impactos do pós Segunda Guerra Mundial. A oferta de equipamentos modernos e baratos, fruto do acordo de cooperação militar com os Estados Unidos, desincentivou o desenvolvimento das manufaturas brasileiras.

No entanto, a partir dos anos 1950, ainda que com as dificuldades geradas pelo supracitado acordo, houve a retomada do desenvolvimento tecnológico nacional na área de defesa, com isso a P&D - atividades de pesquisa e desenvolvimento - se tornou foco principal das Forças Armadas (AMARANTE, 2004). Como resultados dessas atividades foram criados dentro de cada Força um centro tecnológico: O Centro Técnico Aeroespacial (CTA), na Força Aérea; o Centro Tecnológico do Exército (CTEx); e o Instituto de Pesquisas da Marinha (IPqM). No mesmo período, as Forças revigoraram institutos para a formação de engenheiros em áreas importantes para os militares, são eles: o Instituto Tecnológico Aeroespacial (ITA) e o Instituto Militar de Engenharia (IME). Outro importante centro de pesquisa criado foi a Escola Superior de Guerra (ESG), cuja visão dotava relevância da industrialização da economia e o planejamento de uma BID que fosse capaz de fornecer às Forças equipamentos nacionais (PIM, 2007; ANDRADE et al, 2016).

No ciclo do auge e declínio da BID (1964-1990) nota-se que a visão da ESG não se perpetuou nos governos anteriores ao Regime Militar. Foi a partir desse período, 1964, que o governo passou a buscar a efetivação da ideia de um complexo industrial de defesa. Graças ao potencial técnico adquirido nas escolas tecnológicas militares e os investimentos em P&D, a BID se desenvolveu de forma mais acelerada durante o Regime. Com isso, o Brasil passou a ser o quinto maior exportador de material na área de defesa do mundo – o que contrasta com o fato de que o país quase não exportava materiais de defesa

uma década antes, em 1970. O alto ciclo de exportações dos produtos militares se manteve estável durante toda a década de 1980, todavia na década seguinte a BID inicia seu processo de decadência e inicia sua crise (CONCA, 1997; PIM, 2007; ANDRADE et al, 2016).

A crise da BID (década de 1990) foi um fenômeno que deixou reflexos no país até os dias de hoje. Um dos pontos que respaldam essa afirmação é o fato de que somente a Embraer se manteve como uma empresa gigante do setor militar brasileiro, diferente das outras duas empresas gigantes até os anos de 1990, Avibras e Engesa. Ainda existem alguns debates sobre as causas da crise, porém duas correntes se destacam. Uma corrente estrangeira coloca o fim da Guerra Irã-Iraque como sendo o motivo principal da crise. Por outro lado, alguns segmentos nacionais afirmam que causas diversas culminaram na crise, tais como, a globalização, a abertura comercial e a redução de tarifas (ANDRADE et al, 2016).

### *Cenário atual, desafios e oportunidades*

Nos anos 2000 houve certa melhora em relação a BID, os produtos nacionais foram beneficiados pelo aumento dos gastos militares em vários Estados. A América do Sul se sobressai como principal destino dos produtos da BID. Colômbia, Equador e Chile representaram cerca de 48% das exportações no período, sendo a venda de aeronaves o principal “carro chefe” das exportações, com destaque para o Super Tucano. Vale ressaltar que mesmo com a melhora nos anos 2000, os valores exportados são menores que os dos anos de 1980 (ANDRADE et al, 2016).

Na primeira década do Século XXI, estão entre os Estados clientes do modelo, países como Angola, Burkina Faso, Chile, República

Dominicana, Equador, Indonésia, Mauritânia e Senegal. Além deles, se destaca também os Estados Unidos, responsáveis pela aquisição de 20 aeronaves, gerando um total de US\$ 427 milhões. Outras empresas que forneceram equipamentos militares na década de 2000 foram a Mectron comercializando mísseis e a Avibras comercializando veículos, sistemas Astros II e radares (ANDRADE et al, 2016). Atualmente, no que se diz respeito à base industrial de Defesa do Brasil, destaca-se o projeto do cargueiro militar KC-390, sendo vendidas 5 unidades para Portugal por cerca de 827 milhões de euros (DEFESANET, 2019).

Alavancada pelo esforço comercial de tornar mais expressiva a participação da Indústria de Defesa em relação ao PIB, estimada atualmente em cerca de 4,5%, a BID atingiu patamares históricos de exportação. A expectativa por parte da Secretária de Produtos de Defesa (SEPROD) estima exportações na grandeza de US\$ 2 bilhões até o final deste ano de 2021, tendo registrado até o mês de agosto cerca de US\$ 1,35 bilhões em vendas. O último recorde de exportação foi registrado em 2019, com cerca de US\$ 1,21 bilhões em vendas de munições e armamentos, carros de combate, aeronaves militares e sistemas de lançamento de foguetes (BUENO, 2021). Ainda segundo dados da SEPROD, estima-se que as exportações do setor podem alcançar a marca de até US\$6 bilhões no ano de 2022 (AGÊNCIA BRASIL, 2019).

Nesse sentido, cabe destacar o retorno econômico que a BID é capaz de proporcionar à sociedade por meio da sua capacidade de geração de empregos altamente qualificados, geração de renda, acréscimo de tecnologia, meio de exportação, geração de divisas, royalties e atração de investimentos (AGÊNCIA BRASIL, 2020). Além disso, esse setor industrial de defesa conta com uma renda média cerca de três vezes maior do que qualquer outro setor industrial no país. Possibilitando um efeito multiplicador que garante que, nas palavras do



Secretário de Produtos de Defesa do MD, Marcos Degaut, “para cada R\$1 investido nós temos de retorno à economia R\$9,8” (AGÊNCIA BRASIL, 2020).

Nesse contexto de expansão da BID, o Conselheiro de Segurança Nacional dos EUA, Jake Sullivan, em visita ao Brasil no ano de 2021, sinalizou apoio para que o país se torne um sócio global da OTAN. Esse status concederia ao governo brasileiro condições especiais para a aquisição de materiais de defesa e também concederia mecanismos de assistência de membros da OTAN em conflitos internacionais (COLETTA, VARGAS, 2021). Este passo representa um apoio por parte do governo Biden ao interesse brasileiro de cooperação na área de defesa. Especialmente devido a uma investida norte-americana contra a presença chinesa nos investimentos sobre a tecnologia 5G no Brasil, demonstrando uma continuidade em relação às tratativas iniciadas na gestão de Trump.

### *Brasil como aliado extra-OTAN: implicações para a indústria de defesa tendo em vista o caso argentino*

No contexto sul-americano, o Brasil recebeu o status de aliado extra-OTAN em 2019, após a Argentina receber tal designação em 1997. Sendo assim, é possível extrair lições do caso argentino para o caso brasileiro, e, em especial para este artigo, lições para a base industrial de defesa brasileira.

Nota-se que no momento da designação de alinhamento extra-OTAN por parte dos EUA as expectativas eram as mesmas. No caso da Argentina, o presidente Clinton falava sobre uma aliança de valores e sobre o reconhecimento do papel dos argentinos no Sistema Internacional (PICAZO, 2004). Por sua vez, no caso do Brasil, a aliança

se dá por meio de valores comuns e no próprio reconhecimento do interesse nacional norte-americano, vislumbrando o fortalecimento dos interesses dos EUA na região – principalmente no que tange a crise política na Venezuela e a presença chinesa na América do Sul (DUCHIADE, 2019).

Levando em consideração a BID do Brasil e o momento de fortalecimento das indústrias do setor, o status de aliado extra-OTAN abre oportunidades para o país no que se diz respeito a acesso à tecnologia e pesquisas mais recentes dos EUA. Sendo possível a cooperação nas áreas de defesa e segurança e o desenvolvimento de novas tecnologias por parte da indústria de defesa do país (GRAGNANI, 2019), todavia, um fator deve ser levado em consideração tendo em vista o caso argentino. Com a crise econômica que atingiu aquele país e a dificuldade de exportação observada na sua indústria de defesa, o status de aliado extra-OTAN serviu para facilitar as importações de armamentos de defesa vindos dos EUA, gerando um menor investimento na produção nacional. Com isso, um fator importante a ser observado pelo Brasil é o de fazer um melhor aproveitamento do acesso às tecnologias americanas do que às importações de equipamentos propriamente ditas.

A opção pela cooperação entre Brasil e EUA faz com que as indústrias de defesa dos países se tornem mutuamente dependentes, exigindo assim que os países façam cada vez mais parcerias para a construção de equipamentos de defesa, atribuindo às parcerias de longo prazo e ao comércio um peso ainda maior (DUCHIADE, 2019). Isso, porém, dependerá dos esforços dos setores que administram o país, pois cabe a estes aproveitar do melhor modo as possibilidades decorrentes do status de aliado extra-OTAN (STUENKEL, 2019). Tomando como exemplo o caso argentino, pôde-se observar que

devido à contração e corte no orçamento das Forças Armadas o país não conseguiu aproveitar as oportunidades econômicas de ser uma aliada extra-OTAN (DUCHIADE, 2019).

### Considerações Finais

Ao concluir este artigo, pode-se observar a oportunidade que está frente à base industrial de defesa brasileira decorrente das possibilidades de transferência de tecnologia e da abertura para a realização de projetos em conjunto com a indústria de defesa dos EUA.

A análise do caso argentino contribuiu para este artigo à medida que mostrou como que as debilidades do país podem ser um empecilho frente às oportunidades ganhas com o status de aliado extra-OTAN. No país vizinho, sucessivos cortes no orçamento para a defesa e planejamento/investimento das Forças Armadas. Somados ao desinteresse da população e da classe política por assuntos relacionados ao tema, fez com que os tomadores de decisão optassem por aumentar a importação de armas em detrimento de produzi-las nacionalmente. Fato que acarretou um complexo industrial de defesa débil e sucateado, como apresentado. Por sua vez, no caso do Brasil, a base industrial de defesa se encontra em um momento de retomada de investimentos e de busca por fortalecimento do setor no que diz respeito às exportações, alcançando novos recordes a cada ano.

Tendo isso em mente, é difícil imaginar que o país opte por abandonar a produção nacional, como a Argentina fez, preferindo somente equipar e modernizar as Forças Armadas com as importações de equipamentos (importante citar que, historicamente, na Argentina a BID era composta por empresas estatais, ao passo que, no Brasil, a BID era composta em grande parte por empresas civis; o que facilita

a questão da autonomia frente às decisões estatais). Cabe salientar que ao observar-se as diretrizes para a política externa brasileira feitas pelo governo do presidente Jair Bolsonaro, esse status de aliado extra-OTAN pode reforçar a parceria do Brasil junto aos Estados Unidos, possibilitando mais vantagens para o país, como acesso a linhas de crédito. Com a mudança na presidência dos Estados Unidos e a tendência de institucionalização do relacionamento bilateral com os brasileiros por parte do presidente Biden, ainda será possível pavimentar essa cooperação com bases mais sólidas do que as propostas pelo ex-presidente Donald Trump, reforçando a parceria como uma política de Estado dentro dos nuances da política externa brasileira.

Reforça-se aqui que está nas mãos dos decisores, tanto políticos, como industriais, a escolha do melhor caminho para o país se beneficiar desse status de aliado preferencial extra-OTAN, trazendo ganhos longevos para o Brasil e sua sociedade. Como apresentado, além do ganho industrial propriamente dito, o perfil exportador da BID nesses últimos anos tem proporcionado ganhos para a sociedade em geral, à medida que empregos são gerados, atraem-se investimentos e desenvolvem-se tecnologias para o Brasil. A partir deste caminho que vem sendo trilhado, uma parceria mais profunda com os norte-americanos pode acentuar esses ganhos, contribuindo para o desenvolvimento nacional.

Por fim, além da designação de aliado extra-OTAN para o Brasil em 2019, as relações entre EUA/OTAN e Brasil podem se aprofundar ainda mais com a recente sinalização por parte da administração Biden em fornecer o status de sócio global OTAN ao Estado brasileiro. Desse modo, deixa-se aqui uma menção e um incentivo para futuras pesquisas relacionadas ao tema abordado neste artigo. Será possível aprofundar a pesquisa no decorrer dos próximos anos, tendo em vista analisar essa

continuidade na agenda de defesa em uma aproximação do Brasil com os países da OTAN e as implicações decorrentes disto para a política externa brasileira.

### Referências

AGÊNCIA BRASIL. Brasil quer ser grande exportador na área de defesa, diz ministério. *Época Negócios, Grupo Globo*, 21 nov.2019. Disponível em: <<https://epocanegocios.globo.com/Brasil/noticia/2019/11/brasil-quer-ser-grande-exportador-na-area-de-defesa-diz-ministerio.html>>. Acesso em: 10 jul.2021.

\_\_\_\_\_. Governo facilitará exportações de produtos voltados à Defesa. *Money Times*, 23 fev.2020. Disponível em: <<https://www.moneytimes.com.br/governo-facilitara-exportacoes-de-produtos-voltados-a-defesa/>>. Acesso em: 13 jul.2021.

AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz. *Segurança e Defesa no Cone Sul: da rivalidade da Guerra Fria à cooperação atual*. São Paulo: Porto de ideias, 2010.

ALVES, Denis Fernandes et al. Investimentos na Indústria de Defesa do Brasil e da Argentina: os avanços e recuos dos gastos militares no século XXI. *Coleção Meira Mattos: revista das Ciências Militares*, vol.12, n.44, p.35-50, maio/agosto 2018.

AMARANTE, José Carlos Albano do. Indústria de defesa. *A Defesa Nacional*, vol.90, n.800, 6 de agosto, p.55-64, 2004.

ANDRADE, Israel de Oliveira et al. *O fortalecimento da indústria de defesa no Brasil*. Brasília: Repositório de conhecimento do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), 2016.

ANZELINI, Luciano. Entre el discurso y la acción efectiva: las contradicciones de la política de defensa de Macri. *Revista Científica General José María Córdova (Revista colombiana de estudios militares y estratégicos)*, vol.17, no.25, p.69-90, 2019.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul (da Tríplice Aliança ao Mercosul)*. 3ª edição, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

BATTAGLINO, Jorge. Auge, caída y retorno de la defensa en la Argentina. *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol.13, n.1, p.32-39, 2013.

BRASIL, Ministério da Defesa. *Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília, 2012.

BUENO, Rayane. Indústria de Defesa registra recorde histórico com exportações. *Portal do Governo Federal*, 13 set.2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/defesa/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/industria-de-defesa-registra-recorde-historico-com-exportacoes>>. Acesso em: 13 set.2021.

CALDERÓN, Emilse. El perfil doméstico de la política de Defensa macrista: más continuidades que cambios: algunas notas sobre su impacto en términos de inserción. *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, n.125, p.18-28, 2017.

COLETTA, Ricardo Della; VARGAS, Mateus. Por veto a Huawei, EUA acenam com parceria militar do Brasil na Otan. *Folha de São Paulo*, 05 ago.2021. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2021/08/por-veto-a-huawei-eua-acenam-com-parceria-militar-do-brasil-na-otan.shtml>>. Acesso em: 13 set.2021.

CONCA, Ken. *Manufacturing insecurity: the rise and fall of Brazil's military-industrial complex*. London: L. Rienner Publishers, 1997.

DEFESANET. KC-390: Portugal anuncia pedido firme para 5 aviões. *Defesonet*, 12 jul.2019. Disponível em: <<https://www.defesonet.com.br/kc390/noticia/33523/KC-390---Portugal-anuncia-pedido-firme-para-5-avioes-/>>. Acesso em: 13 mai.2020.

DELLAGNEZZE, René. *200 anos da indústria de defesa no Brasil*. Cabral Editora e Livraria Universitária, 2008.

DUCHIADE, André. Análise: Washington oferece benefícios com aliança extra-OTAN, mas espera contrapartidas. *O Globo*, 21 mar.2019. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/mundo/analise-washington-oferece-beneficios-com-alianca-extra-otan-mas-espera-contrapartidas-23538500>>. Acesso em: 31 out.2019.

G1. EUA designam oficialmente Brasil como um aliado prioritário extra-OTAN. *Portal G1*, 31 jul.2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/07/31/eua-designam-oficialmente-brasil-como-um-aliado-prioritario-extra-otan.ghtml>>. Acesso em: 26 out.2019.

GONÇALVES, Williams; TEIXEIRA, Tatiana. Considerações sobre a política externa brasileira no governo Bolsonaro e as relações EUA-Brasil. *Sul Global*, vol.1, n.1, p.192-211, 2020.

GRAGNANI, Juliana. O que significa para o Brasil se tornar um 'aliado preferencial extra-OTAN' dos EUA? *BBC*, 1 ago.2019. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-49199195>>. Acesso em: 31 out.2019.

HIRST, Monica Ellen Seabra. *The United States and Brazil: a long road of unmet expectations*. New York: Routledge, 2004.

LARRINAGA, Frederico Luis. Argentina a New U.S Non-NATO Ally: significance and expectations. *Naval War College Review*, vol.53, n.2, p.125-157, 2000.

LÓPEZ, Ernesto. La industria militar argentina. *Nueva Sociedad*, n.97, p.168-177, 1988.

MORAES, Rodrigo Fracalossi. A indústria de defesa na Argentina. *Boletim de Economia e Política Internacional*, n.6, p.49-61, 2011

NATO. What is NATO? *North Atlantic Treat Organization*, 2019. Disponível em: <[https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/pdf\\_publications/20190218\\_190218-WhatIsNATO\\_en.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_publications/20190218_190218-WhatIsNATO_en.pdf)>. Acesso em: 16 set.2019.

PICAZO, María Victoria. *Argentina-EEUU: balance de la alianza extra-OTAN*. In: *2 Congreso de Relaciones Internacionales del IRI*, Universidad Nacional de la Plata, Buenos Aires, 2004.

PIM, Joám Evans. Evolución del complejo industrial de defensa en Brasil: breves apuntes para una revisión necesaria. *Strategic Evaluation*, vol.1, p.321-352, 2007.

PINHEIRO, Leticia de Abreu. *Política Externa Brasileira (1889-2002)*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2004.

RAVAIOLI, Esteban Andrés. O livro branco argentino: um processo metódico e um resultado alentador. *Coleção Meira Mattos: revista das Ciências Militares*, n.24, 2011.

REFICCO, Ezequiel. Argentina como aliado extra-OTAN de los EE UU: los factores detrás de la alianza. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.42, septiembre 1998.

RUVALCABA, Daniel Morales. La política exterior de Estados Unidos hacia Brasil: Cambios y continuidades en la Administración Biden. *Relaciones Internacionales*, vol.94, n.1, pp.141-169, 2021.

SCHEETZ, Thomas. *The Argentine Defense Industry: an evaluation*. In: BRAUER, Jurgen; DUNNE, J. Paul. *Arms Trade*

*and Economic Development: theory, policy, and cases in arms trade offsets*. Routledge, London and New York, 2004.

SIPRI, Stockholm International Peace Research Institute. *Importer/Exporter TVI tables*, 2019a. Disponível em: <<http://armstrade.sipri.org/armstrade/page/values.php>>. Acesso em: 24 out.2019.

\_\_\_\_\_. *Trade registers*, 2019b. Disponível em: <[http://armstrade.sipri.org/armstrade/page/trade\\_register.php](http://armstrade.sipri.org/armstrade/page/trade_register.php)>. Acesso em: 20 out.2019.

STUENKEL, Oliver. Gesto de Trump abrem portas, mas ganhos dependem do que o Brasil fará com isso. *BBC*, 08 mai.2019. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-48209235>>. Acesso em: 31 out.2019.

VEGA, Carlos de la. *La transformación tecnológica y su influencia en el diseño de las Fuerzas Armadas argentinas*. X Jornadas de Sociología, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2013. Disponível em: <<https://cdsa.academica.org/000-038/245.pdf?view>>. Acesso em: 01 nov.2021

WORLD BANK. *Arms exports (SIPRI trend indicator values)*, 2019a. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPRT.KD?end=2011&locations=AR&start=1988&view=chart>>. Acesso em: 24 out.2019.

\_\_\_\_\_. *Arms imports (SIPRI trend indicator values)*, 2019b. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.MPRT.KD?end=2011&locations=AR&start=1988&view=chart>>. Acesso em: 25 out.2019.





# A ATUAÇÃO DO GOVERNO BOLSONARO NA DIPLOMACIA DAS VACINAS

Tiago Mocellin Pittas<sup>1</sup>

## Introdução

Durante sua resposta à Covid-19, o Brasil tem se destacado internacionalmente em função dos maus resultados. Até setembro de 2021, o país já ultrapassara a marca dos 550 mil mortos, além de cerca de 20 milhões de diagnósticos (CONASS, 2021). No entanto, em função do histórico da atuação brasileira em saúde global, bem como das suas estruturas internas, com o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Plano Nacional de Imunização (PNI), não era isto o que se esperava. Em vez de políticas integrativas, equitativas e coordenadas a nível internacional, ocorreu o desprezo à ciência, o ataque às medidas restritivas e falas e ações de caráter negacionista.

Diante disso, as discussões a respeito do que acontece com o Brasil são intensas. Afinal, como pode ser caracterizada a atuação do país na busca pelos imunizantes, tendo em vista o histórico de atuação do Brasil na saúde? Neste sentido, este artigo tem por objetivo analisar a atuação brasileira na diplomacia das vacinas no contexto da Covid-19. Como hipóteses principais, acredita-se que houve uma

---

<sup>1</sup> Doutorando em Relações Internacionais na Universidade de São Paulo (USP) e Mestre em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Bolsista CAPES.

mudança nos rumos da política externa no setor da saúde, e que esta atuação na diplomacia das vacinas esteve ligada à estratégia de resposta de disseminação intencional do vírus conduzida pelo governo federal. Dessa forma, o artigo está dividido em três partes. A primeira seção diz respeito ao contexto doméstico e ao histórico da política externa brasileira (PEB) no setor da saúde. A segunda, está relacionada mais especificamente à apresentação das mudanças na diplomacia em saúde do Brasil ocorridas durante o governo Bolsonaro, em especial a partir da pandemia. Por fim, será analisada a diplomacia das vacinas do Brasil no caso da Covid-19, tendo como base para discussão os elementos expostos nas seções anteriores. Para isso, as principais fontes de pesquisa são documentos e discursos provenientes de atores governamentais, com a análise de discursos, bem como a revisão da bibliografia existente na área.

### **O histórico da Política Externa Brasileira na Saúde**

Inicialmente, é necessária a compreensão acerca do passado brasileiro na política externa no setor da saúde. Esta é uma das áreas de maior proeminência internacional do país nas últimas décadas, de modo que a imagem e a presença do Brasil costumam ser bem-vistas. É no contexto apresentado nesta seção que a pandemia de Covid-19 se insere e que se dá a atuação brasileira na obtenção de imunizantes.

Como dito, a política externa brasileira na saúde tem um histórico relevante. O Brasil esteve presente desde as primeiras conferências sanitárias no continente americano, ainda durante o século XIX, sendo também atuante em cooperação com agências internacionais, como a Organização Pan-Americana da Saúde

(LIMA, 2002). Em relação à Organização Mundial da Saúde (OMS), o país foi protagonista em sua criação (SANTANA, 2012), inclusive com Marcolino Gomes Candau tendo sido o primeiro brasileiro a ser diretor de um órgão das Nações Unidas (ONU), ocupando o cargo na OMS entre 1953 e 1973.

No período mais recente, destaca-se especialmente o papel do Sistema Único de Saúde, criado em 1988 a partir do processo de redemocratização e que é responsável por pautar a atuação externa (SANTANA, 2012). Como resultado, desenvolveu-se uma identidade baseada nos princípios do SUS, entre os quais estão a universalização da saúde como um direito de todos, a equidade e a integralidade, que por si pressupõem uma articulação entre a saúde e outras esferas de políticas públicas.

É interessante notar, ainda, que, a um nível mais amplo, a partir deste período temas de *low politics*<sup>2</sup> também começaram a ganhar importância na esfera internacional, a exemplo da saúde. Até mesmo em relação aos atores, as agências especializadas, como o Ministério da Saúde (MS), passaram a ser relevantes também na sua atuação internacional. Este processo pode ser definido como a descentralização horizontal, caracterizada pela crescente presença de outras agências ministeriais para além do Itamaraty na política exterior, em temas que requerem uma maior preparação técnica (PINHEIRO, 2009). Dessa forma, com essa ampliação da agenda, haveria uma articulação mais densa e institucionalizada entre eles, os quais poderiam influenciar as agendas de acordo com suas próprias percepções (MILANI, 2012). Neste caso, há o rompimento da exclusividade do Ministério das

---

2 O conceito de *low politics* se relaciona a temas de bem-estar social, como meio ambiente, direitos humanos, saúde, entre outros. Em geral, se contrapõe aos temas de *high politics*, os quais são relativos sobretudo à segurança nacional do Estado.

Relações Exteriores (MRE), inclusive com a criação da Assessoria Internacional do Ministério da Saúde (AISA) em 1998 e com a assinatura de um Protocolo de Intenções interministerial entre o MS e o Itamaraty em 2005.

Entre os presidentes, é possível destacar em particular os períodos em que estiveram no poder Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Luís Inácio Lula da Silva. Durante eles, PEB em saúde foi um setor de importante atuação, sendo utilizado como um instrumento para a projeção brasileira no cenário internacional, uma vez que esta área era vista como uma importante ferramenta de *soft power*<sup>3</sup> (BARBOZA, 2014). De modo complementar, a atuação na política exterior também teria a função de fortalecer a política doméstica a partir da troca de conhecimentos e do reconhecimento internacional (SANTANA, 2012).

Nessa linha, se destacam também os principais parceiros durante a condução dos governos supracitados, bem como o palco em que foram desenvolvidos a maior parte dos projetos em saúde. São eles os países em desenvolvimento, sobretudo da África lusófona e da América Latina, compartilhar destaque a ações como o estreitamento de laços com a Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), a criação do Conselho Sul-Americano de Saúde, na Unasul, a coordenação de posicionamentos com países da região, entre outros (TORRONTÉGUY, 2010). Dito isso, vale ressaltar que o papel do regionalismo foi valorizado, criando relações mais densas, como no próprio caso da Unasul. Ou seja, a partir da troca de conhecimentos e do estreitamento de laços com estes países, o Brasil buscou exercer sua influência e, também, dar legitimidade às políticas domésticas.

---

<sup>3</sup> De acordo com Nye (2004), o *soft power* é definido a partir da capacidade de persuasão e influência de um Estado, em vez da coerção ou do poder econômico, como seria no *hard power* (NYE, 2004).

Isto foi feito pelo que se caracterizou por cooperação Sul-Sul estruturante em saúde. Através dela, entende-se que a atuação brasileira foi pautada por elementos comuns à cooperação Sul-Sul, sem a transferência passiva de tecnologia ou a imposição de condicionalidades. Como característica, este modelo teria foco na cooperação horizontal, no desenvolvimento de capacidades locais, na prioridade à coordenação de iniciativas regionais, no envolvimento dos ministros da saúde para criar consensos e no incentivo a parcerias entre os ministérios da saúde e das relações exteriores (ALMEIDA *et al*, 2010). Assim, este modelo ajudaria a romper com a hegemonia da oferta dos países do Norte, criando condições estruturantes e não conjunturais nos países (VENTURA, 2013).

Durante este momento, inclusive, ocorreram ações importantes na saúde global e na política externa brasileira setorial. Foi durante o governo FHC que se intensificaram as discussões no âmbito internacional para a reforma do Regulamento Sanitário Internacional (RSI), instrumento cuja consolidação, em 2005, ocorreu já durante o governo Lula e que é responsável por tratar de temas que se caracterizam como Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII), como a Covid-19. Outras iniciativas de destaque igualmente ocorreram, como as ações internacionais para o combate do HIV/Aids (SOUZA, 2011), a Convenção Quadro para Controle do Tabaco (LEE; CHAGAS; NOVOTNY, 2010) e a cooperação internacional em bancos de leite humano (PITTAS; DRI, 2017). Estas atuações visaram trazer atenção às práticas brasileiras (LIMA; CAMPOS, 2010), servindo como instrumento para fortalecer e legitimar as políticas domésticas (GÓMEZ, 2011), em acordo com o que fora dito anteriormente. Complementarmente, é importante salientar que o país já foi palco de uma Emergência de Saúde Pública

de Importância Internacional (ESPII), caso do vírus Zika, o que notadamente também trouxe atenção internacional e experiência ao lidar com emergências desta natureza (PITTAS, 2018).

De forma geral, o Brasil demonstrou-se capaz de converter-se de receptor para doador de ajuda internacional (GÓMEZ, 2011), além de demonstrar capacidade de desenvolver tecnologias próprias e exportá-las (como o dos bancos de leite), de gerar parcerias entre os ministérios e atores não-governamentais, além de demonstrar-se um líder, angariando principalmente *soft power*. Por esses motivos, tornou-se referência em saúde global.

Ademais, com relação à vacinação em si, o país também tem um histórico doméstico de sucesso. O Plano Nacional de Imunização (PNI) foi elaborado no ano de 1973, na sequência do sucesso das medidas para a erradicação da varíola (1971 no Brasil e 1977 no mundo) que já haviam iniciado na década anterior, e posteriormente atuou em diversas outras campanhas importantes até a atualidade. Hoje em dia, aliás, o PNI é também internacionalizado, e conta com apoio de organizações como o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a Organização Mundial de Saúde, entre outros atores. Um exemplo mais atual de suas atividades, e também relacionado a uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional, foi no caso da gripe A (H1N1), que esteve ativa como ESPII entre 2009 e 2010. A vacinação foi um importante instrumento de resposta, com o governo brasileiro tendo destinado, à época, R\$ 2,1 bilhões para aquisição delas e de materiais relacionados, além de outras ações. Em apenas três meses, com as vacinas adquiridas e as fabricadas no país pelo Instituto Butantan, 92 milhões de pessoas foram imunizadas, tendo sido, no período, o país que mais vacinou quando considerado o percentual da população total (BARIFOUSE, 2021).

Com base no exposto, observa-se que as expectativas com relação à resposta brasileira para a Covid-19 eram elevadas. Estruturalmente, o país contava com o suporte do PNI e seu histórico de sucesso, inclusive em períodos emergenciais, além do SUS, que é um exemplo de sucesso a despeito de operar historicamente em subfinanciamento e dos constantes ataques que sofre. Além disso, o histórico da PEB em saúde trazia ao Brasil uma imagem de exemplo e liderança. Por essas razões, ainda que o governo atual estivesse realizando mudanças na política exterior, o que se esperava ainda era que o país fosse proativo e um exemplo de sucesso na chamada diplomacia das vacinas, sobretudo na busca por parceiros para compra e produção local, conforme ocorreu anteriormente com a Gripe A (H1N1). Na próxima seção, será levantada a discussão sobre as mudanças no governo Bolsonaro na área da saúde, que podem ser entendidas como pano de fundo para a atuação diplomática a respeito dos imunizantes.

### **Os rumos da PEB em Saúde sob o Governo Bolsonaro**

A eleição de Jair Bolsonaro como presidente do Brasil se deu no contexto do avanço do conservadorismo no país, o que influenciou também na condução da política externa. De acordo com Lima e Albuquerque (2019), o presidente usaria este espaço para fidelizar uma parcela mais radical entre seus eleitores, sobretudo a partir de suas declarações. Complementarmente, as autoras já indicavam para a "as limitações dessa postura e os riscos envolvidos com a reformulação não só de princípios históricos da ação externa do país, mas também da estrutura do Ministério das Relações Exteriores" (LIMA; ALBUQUERQUE, 2019, p. 15). Saraiva e Silva (2019) lembram, ainda, que mesmo durante a campanha Bolsonaro já fazia críticas à condução



da PEB de governos anteriores, a exemplo das relações com países como Venezuela, Estados Unidos e Israel. Os autores ainda verificaram a disputa entre grupos mais ideológicos e mais pragmáticos dentro do próprio governo para definir a política exterior.

Para o presente artigo, o recorte do campo da saúde é importante nestes termos. Isto é, analisar se houve uma mudança nos rumos da PEB setorial demonstra-se relevante uma vez que a diplomacia das vacinas está relacionada a este processo mais amplo de transformações, ainda mais em tempos de pandemia, quando as pautas sanitárias se tornam o centro das atenções. Neste caso, é possível começar abordando um tema visto com melhores olhos em momentos anteriores: o regionalismo. Em seguida, será necessário avaliar a respeito do comportamento perante outros países em desenvolvimento, particularmente com produtores de insumos ou de vacinas e em contraposição aos parceiros ideológicos do governo Bolsonaro.

Há de se ressaltar que a Unasul tinha no campo da saúde um de seus principais setores. Instituições como o Conselho de Saúde e o Instituto Sul-Americano de Governo em Saúde (ISAGS) foram bastante atuantes especialmente na criação de marcos normativos, na facilitação e redistribuição de recursos, na habilitação de novas dinâmicas de representação diplomática, na criação de redes estruturantes e de grupos de trabalho permanentes, na coordenação de posições frente a organismos multilaterais, no suporte à tomada de decisões e à formulação de políticas, na estruturação de um Banco de Preços de Medicamentos, no treinamento de profissionais, entre outros (RIGGIROZZI, 2020; HERRERO; TUSSIE, 2015). No entanto, a Unasul foi abandonada, com o surgimento do Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (Prosul) como promessa de substituto. Além deles, o Mercosul continuou vigente, porém com pouca atividade prática relacionada à Covid-19.

Entre as ações durante a pandemia, o Prosul parece não ter saído do campo das intenções, e nem mesmo Jair Bolsonaro participou da reunião com o fórum em março de 2020 sobre o tema (O GLOBO, 2020a), o que já demonstra uma falta de apoio político. Além disso, as políticas contra a Covid-19 entre os Estados da região foram e estão sendo fundamentalmente nacionalistas, divergentes e pautadas muitas vezes por fatores ideológicos. A lógica neoliberal ganhou força e a agenda da saúde no regionalismo, antes permanente, virou secundária mesmo durante a pandemia, com apoio do governo brasileiro, que foi parte atuante disto ao apoiar a descontinuidade de instituições como a atuante Unasul, e ser entusiasta da criação do Prosul. Assim, houve, na prática, um afastamento dos instrumentos de coordenação regional e o fortalecimento da postura nacionalista.

Além disso, porém, outros parceiros importantes brasileiros, tanto na PEB em geral quanto na saúde, sofreram desgastes. Ao tentar se aproximar dos Estados Unidos de Donald Trump, Bolsonaro intensificou a tomada de medidas negacionistas, as críticas constantes à Organização Mundial da Saúde, a xenofobia contra parceiros estratégicos, entre outras ações e declarações. No seu relacionamento com Israel, buscou um remédio que pudesse curar a doença, inclusive com envio de comitiva (GARCIA, 2020), considerando que este seria, ainda, uma espécie de parceiro ideológico perante os eleitores. Dessa forma, procurou uma aproximação a ambos, a despeito do que fez com outros países em desenvolvimento, inclusive com os BRICS, de quem o país era parceiro em ao menos três imunizantes (CoronaVac, Sputnik V e Covaxin), ainda que nem todas as negociações tenham sido firmadas ou conduzidas pelo governo federal. No caso da CoronaVac, como será visto mais à frente, a parceria foi com o Instituto Butantan e o governo de São Paulo; a Sputnik teria sua maior

negociação com o consórcio de governadores do Norte e Nordeste; e a Covaxin, negociada pelo governo federal, teve seu contrato cancelado por suspeitas de corrupção.

Somente contra a China, importante parceira comercial e, com relação aos imunizantes, também parceira do Instituto Butantan na produção da CoronaVac e fornecedora de insumos, foram vários ataques. Somente o ex-chanceler Ernesto Araújo proferiu críticas xenofóbicas diversas vezes, tanto por declarações em eventos como por suas redes sociais. Ainda no início da pandemia, em 2020, quando Eduardo Bolsonaro, filho do presidente, culpou a China pela pandemia, o embaixador chinês Yang Wanming demandou uma retratação do governo brasileiro. Em vez disso, Ernesto Araújo entrou em choque com o representante asiático, manifestando insatisfação. Outro caso envolvendo Eduardo Bolsonaro foi quando o deputado atacou a tecnologia 5G da chinesa Hawei, tendo novamente o embaixador asiático defendido seu país e, como resposta, o MRE criticou o embaixador em vez de buscar uma conciliação. Além disso, o ex-ministro, em seu blog, fez uma publicação intitulada “Chegou o coronavírus”, desrespeitou a China na reunião ministerial de 22 de abril de 2020 e atacou o país no Fórum Econômico Mundial (O GLOBO, 2021).

Não bastassem estas ações serem contra um dos principais parceiros comerciais do Brasil, ainda foram em um período crítico também em termos sanitários, em que a China se demonstra como um importante aliado. Essa postura até mesmo de confrontação em determinados momentos se mostra como inapropriada, adicionando mais este elemento às falhas e omissões do governo brasileiro durante a gestão da pandemia. O negacionismo, o nacionalismo excessivo e o ataque a aliados importantes por

questões demasiadamente ideológicas presentes na postura brasileira demonstram-se nocivos e incoerentes com o histórico do país na saúde global.

Em relação à Organização Mundial da Saúde, o comportamento do governo também não foi muito diferente. As críticas são constantes e as políticas defendidas corriqueiramente contrariam as que a OMS propõe, como a do “isolamento vertical” e a defesa de medicamentos sem eficácia comprovada. Bolsonaro não só abertamente critica as medidas de isolamento social e as medidas restritivas sugeridas pela organização internacional como chegou a afirmar, em outubro de 2020, quando o Brasil já ultrapassava 150 mil mortes, que estava ganhando de “7 a 0” da organização (SOARES, 2021). De modo complementar, no âmbito interno, como afirma Caponi (2020), quando o presidente fala em “guerra”, ela parece ser muito mais contra os governadores e prefeitos que defendem a implementação de medidas científicas de combate à Covid-19 do que propriamente contra a doença e contra a busca de soluções, sejam elas temporárias ou estruturantes. Ademais, houve a “falta de uma coordenação nacional para mitigar desigualdades e otimizar processos de compras de equipamentos e insumos necessários” e a carência de investimentos, o que levou a competições inclusive entre os estados federativos (FREITAS *et al*, 2020, p. 290).

Desta forma, há a aplicação de um padrão de ir contra qualquer um que se alie à ciência no combate ao vírus, seja na política doméstica ou exterior. Parece ser, mais uma vez, um diálogo com o eleitorado, além de caracterizar ainda mais a estratégia de resposta do governo, que foi de disseminação proposital do vírus, de acordo com a pesquisa “Direitos na Pandemia – Mapeamento e análise das normas jurídicas de resposta à Covid-19 no Brasil”, coordenada por Deisy Ventura, Fernando Aith, Camila Lissa Asano e Rossana Rocha

Reis, em parceria entre o Centro de Estudos e Pesquisas de Direito Sanitário da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo e a Organização Não-Governamental Conectas Direitos Humanos (CEPEDISA, 2021). Este estudo realizou uma análise jurídica e chegou inclusive ao senado, na Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) sobre a Covid-19. A partir de uma extensa análise documental, os autores identificaram uma série de ações e omissões praticadas intencionalmente pelo governo federal, com as falas dos entes compatíveis ao que foi realizado na prática. Isto aconteceu em relação à tese da imunidade de rebanho por contágio, na incitação à exposição à população, na banalização das mortes, na tentativa constante de obstrução às medidas de contenção de governadores e prefeitos, nos ataques aos críticos, na falta de medidas de prevenção, entre outros. Ressalta-se que estes atos e omissões foram constantes e conscientes, e não cessaram nem mesmo nos momentos mais críticos da pandemia (VENTURA; REIS, 2021; CEPEDISA, 2021).

A partir de argumentos com base em documentos como os elencados pela pesquisa citada acima, alguns pesquisadores defendem, inclusive, que o presidente Jair Bolsonaro seja julgado pelo Tribunal Penal Internacional (TPI) por genocídio e crimes contra a humanidade, em função do uso massivo e sistemático deste plano institucional de contaminação pelo vírus, utilizando de meios públicos e privados, de modo que poderia constituir num ataque à população de acordo com a jurisprudência. Na ausência de qualquer punição, isto poderia até mesmo incentivar líderes no futuro a fazerem o mesmo, podendo este constituir em um exemplo de impunidade para casos similares (VENTURA; AITH; REIS, 2021). Entre as diversas situações concretas, as ações governamentais com relação aos povos indígenas representam um dos exemplos mais nítidos da defesa desta linha argumentativa.

Todos esses fatores, somados ao que a pandemia naturalmente tende a trazer, culminaram na intensificação de um processo de vulnerabilização já existente em camadas da população brasileira. A pobreza extrema, por exemplo, cresceu (CANZIAN, 2021). Além disso, há insuficiência de políticas de proteção social em áreas em que o distanciamento social é mais difícil, como as favelas, e a doença demonstra atingir desigualmente determinados grupos da sociedade, sendo pior para as populações negra, indígena e de menor renda (FREITAS *et al*, 2020), retratando ainda mais as vulnerabilizações presentes e intensificadas a partir da pandemia e da estratégia adotada pelo em âmbito federal. As ações governamentais, quando tomadas, foram tímidas, com base em muita pressão da oposição e, provavelmente, visando ganhar créditos com seu eleitorado. Foi, por exemplo, o caso do auxílio emergencial aprovado pela Lei 13.982/2020, de R\$ 600,00, acima dos R\$ 200,00 que o Ministério da Economia inicialmente previa. Ainda assim, a implementação do auxílio foi errática, repleta de erros e causando aglomerações, inclusive com mais de 1 milhão de brasileiros recebendo o auxílio indevidamente (ROUBICEK, 2021). Ademais, o presidente vetou uma série de categorias profissionais de receberem o auxílio e o ministro da economia, Paulo Guedes, mais de uma vez defendeu o fim do benefício (MÁXIMO, 2020).

Embora a unanimidade, ainda no início da pandemia, fosse de que o Brasil seria um dos países que melhor lidaria com ela, a realidade se mostrou distinta. A Covid-19 serviu para trazer ainda mais à tona os erros do governo, tanto na política externa quanto na área da saúde, na sua estratégia de disseminação do vírus. Isto resultou em danos à imagem do país que devem demorar muito para serem corrigidos. Se antes o país era considerado um exemplo positivo e um líder, hoje em dia é um exemplo do que evitar. A postura combativa com relação à

OMS e o afastamento a antigos parceiros evidenciam o negacionismo e o nacionalismo na condução da resposta à pandemia. As mudanças nos rumos da PEB em saúde serviram para satisfazer o eleitorado, com uma grande dose ideológica, mas com um efeito prático desfavorável. Se em outros casos o Brasil demonstrava bons exemplos de como aliar política externa e saúde, desta vez o fez de uma forma prejudicial. Na próxima seção, será discutido como isto impactou e tem impactado diretamente no caso das vacinas.

### **A estratégia do Governo Federal na busca por imunizantes**

É neste contexto de mudança na condução da política externa brasileira em geral e na saúde em particular em que o país se insere nas tratativas relacionadas a vacinas. Embora tenha havido mudanças tanto no Ministério da Saúde (com particular destaque para a saída de Eduardo Pazuello, militar, para a entrada do médico Marcelo Queiroga) e houvesse alguma expectativa de mudança, as correções de rumo aparentemente não visam recolocar o Brasil onde estava antes, mesmo porque, como o presidente Bolsonaro já demonstrou mais de uma vez, ele possui uma grande influência, inclusive com a fala de que “quem manda sou eu” (BOLSONARO *apud* MURAKAWA; SCHUCH, 2020), se referindo aos ministros e corroborando que estes devem, acima de tudo, responder às ordens e vontades do presidente, sem grande autonomia. Um exemplo se deu em setembro de 2021, na indicação de Queiroga para que houvesse interrupção na vacinação de adolescentes. Mesmo que a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) autorizasse, o próprio ministro da saúde admitiu que recebeu a orientação do presidente na orientação que emitiu (GAYER; GALVÃO; BEPPU, 2021).

Assim, a posição do Brasil é, de certa forma, única. Embora em outros países haja o chamado “nacionalismo da vacina”, condenado pela OMS, que afirma que só esta prática serve para objetivos políticos de curto-prazo e que gera perdas econômicas e sanitárias (ONU NEWS, 2021), no Brasil pode-se dizer que o termo, na maioria das vezes, se reduz apenas ao “nacionalismo” – ou seja, sem a vacina. Isto porque, como foi dito na sessão anterior, as medidas institucionais, bem como as declarações, serviram fundamentalmente para facilitar a propagação do vírus. A vacina seria um contraponto a isto e, portanto, talvez por essa motivação o governo federal parece ter se esforçado para dificultar a sua obtenção e aplicação. Ademais, os imunizantes, neste contexto, seriam considerados um “gasto”, sob uma lógica puramente econômica, inclusive com o ministério da economia sendo protagonista na tomada de decisões importantes na condução da resposta brasileira, limitando o papel do quadro técnico da saúde ao apostar na estratégia de “imunidade de rebanho” (LINDNER; SOUZA, 2021). A esperança numa mudança de rota da PEB em saúde que pode ter crescido com as alterações no comando do Itamaraty e do MS para uma prática mais alinhada com a ciência e com a postura histórica do país parece esbarrar na falta de vontade persistente do governo federal.

Isto se observa também com relação ao Plano Nacional de Imunizações. No início de julho de 2021, por exemplo, a coordenadora do PNI, Francieli Fontana, técnica de carreira, pediu demissão do cargo, alegando que as ações e declarações negacionistas do presidente são fatores que dificultam a campanha de vacinação, ressaltando, ainda, que não houve nem esforços para conseguir vacinas no nível necessário nem comunicação de suporte ao programa de imunização durante sua estadia (FONTANA *apud* CANCIAN, 2021). Percebe-



se, assim, mais uma vez a intencionalidade do governo brasileiro em dificultar as ações, uma vez que sequer as solicitações de quem seria responsável pelo Programa Nacional de Imunização foram atendidas.

As dificuldades, porém, não estão atreladas somente à esfera nacional. A atividade diplomática também é um fator que prejudica a vacinação no país. Mesmo com quem já se possui acordos para a produção doméstica de imunizantes, há a necessidade de obtenção de insumos, algo que tem se tornado um processo intrincado. Neste caso, em vez de atuar em prol da cooperação, o governo Bolsonaro prejudica mais ainda, uma vez que suas falas e atos resultam em embaraços diplomáticos que levam a ainda mais atrasos com os fornecedores, como foi com o governo chinês (LIMA; CARDIM, 2021).

A despeito disso tudo, é de se considerar que o Brasil, mesmo com tantos problemas, ainda tem negociado e obtido vacinas, imunizando parte da população. Com avanços e retrocessos sendo postos em debate sobretudo por conta da CPI da Covid<sup>4</sup>, é possível buscar um entendimento inicial de como o país se envolveu com a busca (ou omissão) na negociação destes imunizantes. Para isso, analisou-se o que foi feito em relação às vacinas da Sinovac (CoronaVac), AstraZeneca, Pfizer, Janssen, Moderna, CanSino, Covaxin, Sputnik e do consórcio Covax Facility. Busca-se entender, em particular, quais atores foram atuantes na busca delas e em quais condições os contratos foram firmados.

---

4 A CPI da Covid, iniciada em 27 de abril de 2021 e finalizada em 26 de outubro do mesmo ano, foi instituída com o objetivo de investigar as ações e omissões na resposta do governo federal à pandemia de Covid-19, bem como supostas irregularidades. Entre as principais linhas de investigação, destacam-se a tese da disseminação proposital do vírus e as suspeitas de corrupção na aquisição de vacinas. No relatório final, foi pedido o indiciamento de mais de 80 pessoas, entre elas o presidente Jair Bolsonaro, ex-ministros da saúde, como Eduardo Pazuello e Marcelo Queiroga, e o ex-ministro das Relações Exteriores Ernesto Araújo.

Começando pela CoronaVac, a vacina foi a primeira a ter sua liberação e aplicação no Brasil. Ela foi desenvolvida pela fabricante chinesa Sinovac e passou a ser testada e produzida no país a partir de parceria com o Instituto Butantan. É importante ressaltar que a CoronaVac está sendo aplicado a despeito do governo federal, e não em função dele. Em diversos momentos, a presidência e pessoas relacionadas se mostraram contrárias à vacina, normalmente desferindo comentários xenofóbicos por se tratar de um imunizante chinês. Entre vários exemplos que poderiam ser citados, em outubro de 2020, o presidente chegou a afirmar que não compraria mesmo se fosse aprovada pela Anvisa (O GLOBO, 2020b), além de dizer mais recentemente, por exemplo, que a “contaminação é mais eficaz” que a vacina e tentar descreditar o tempo em que ela gera imunidade no organismo (MATOSO; GOMES, 2021), enquanto segue defendendo medicamentos sem eficácia comprovada. Com a CoronaVac, observam-se elementos de xenofobia e a tentativa de proibição ou atraso do uso da vacina em solo brasileiro.

Outra vacina é a desenvolvida em parceria entre a farmacêutica AstraZeneca e a Universidade de Oxford, no Reino Unido. Ainda em 2020, a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) firmou parceria com recursos do governo federal, de modo que a produção também acontece no Brasil. Neste caso, embora o presidente também tenha colocado em dúvida a eficácia do imunizante (INFOMONEY, 2021), foi de maneira mais pontual e modesta, sem os ataques de xenofobia como na CoronaVac. No âmbito da CPI da Covid, uma polêmica envolvendo a vacina da AstraZeneca é a acusação de propina em compra de novas doses, ainda sendo investigado (REZENDE, 2021).

Polêmica, inclusive, talvez seja uma das palavras-chave ao se referir à questão da Pfizer. O gerente-geral da farmacêutica na América Latina, Carlos Murillo, compareceu à CPI da Covid-19, onde expôs

alguns fatos interessantes. Somente com relação às datas, a Pfizer entrou em contato com o Brasil pela primeira vez em agosto de 2020, oferecendo 70 milhões de doses. Ao longo do tempo, foram dezenas de tentativas de contato ignoradas pelo governo brasileiro, sendo que a parceria foi fechada apenas em março de 2021 – muito distante de agosto ou até de dezembro de 2020, quando as primeiras doses poderiam ter sido aplicadas (MURILLO, 2021). A princípio, publicamente Pazuello e Bolsonaro alegavam que o contrato possuía cláusulas leoninas, ainda que tenha ficado comprovado posteriormente que seriam similares às de outros países e de outras empresas que fornecem imunizantes ao Brasil. Ademais, embora o governo brasileiro tenha alegado que custaria um preço por dose elevado (US\$ 10,00), o montante que seria pago pelos brasileiros seria metade daquele investido por outros países, como Estados Unidos, Reino Unido e os da União Europeia, além de ser similar e mesmo inferior a outros imunizantes negociados pelo governo. Mais uma vez, torna-se evidente a prática institucional de postergar e dificultar a compra de imunizantes.

Com relação à Covaxin, há novamente o assunto da corrupção como pauta. No final de fevereiro de 2021, o Ministério da Saúde assinou um contrato para a compra de 20 milhões de doses da vacina que viria do laboratório indiano Bharat Bointech (BRASIL, 2021a). A CPI da Covid obteve documentos que demonstram indícios de corrupção, com as doses custando US\$ 15,00 e, assim, acima dos US\$ 1,34 previsto pela Bharat Biontech. O esquema, que supostamente teria chegado aos ouvidos do presidente que se omitira, envolveria pelo menos um deputado federal, a Precisa Medicamentos (intermediária da compra) e até membros do MS. É interessante notar, ainda, que os imunizantes sairiam US\$ 5,00 mais caros que os da Pfizer (cuja alegação para não comprar também era relacionada ao preço) e ainda não tinha

aprovação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), embora um dos empecilhos que foram postos para não comprar a CoronaVac tenha sido exatamente este poucos meses antes. Após as denúncias, o Ministério da Saúde suspendeu o contrato de compra da Covaxin (BRASIL, 2021b).

Já a Sputnik V, vacina desenvolvida na Rússia, é visada por governadores da região Norte e Nordeste, que compraram em conjunto cerca de 37 milhões de doses, além do próprio governo federal, que buscava mais 10 milhões de doses. Embora inicialmente a Anvisa tenha rejeitado a importação e o uso do imunizante por critérios técnicos, a importação foi permitida em junho de 2021, ainda que com restrições. No entanto, a situação está parada por conta de questões na Rússia, de modo que ainda não há uma data específica para a chegada das doses (CNN, 2021a). Neste caso, houve uma maior mobilização diplomática, com conversas entre Bolsonaro e Vladimir Putin, acompanhadas por membros como o diretor-presidente da Anvisa e o ministro da saúde (VILELA, 2021).

Em relação à Janssen, o acordo de compra foi assinado no final de março de 2021, prevendo a entrega de 38 milhões de doses entre agosto e novembro do mesmo ano (BRASIL, 2021c). A respeito da Moderna, o caso também não tem, até o momento, maiores polêmicas, e conta com negociações em andamento. De acordo com Queiroga, cerca de 100 milhões de doses estariam sendo negociadas, com entrega estimada de 13 milhões ainda para 2021 (BERNARDES, 2021). Com o imunizante da CanSino, laboratório também chinês, o Brasil assinou um contrato de intenção de compra de 60 milhões de doses em junho de 2020. Entretanto, a CPI da Covid também tem interesse na sua investigação, uma vez que seria o preço por dose mais elevado entre todos os contratos e cuja aquisição teria sido feita de modo similar à da Covaxin, via intermediários (CNN, 2021b).

Por fim, há o caso do consórcio global Covax Facility, que é mais um exemplo da tentativa intencional e institucional de promover a disseminação do vírus no território brasileiro. Inicialmente, o ex-chanceler Ernesto Araújo era contra a entrada do Brasil no consórcio para evitar um possível fortalecimento da OMS e do “globalismo” com a iniciativa. Além disso, os valores de investimento, a incerteza sobre os preços e a produção, o envolvimento de mais atores e o fato de o país ter outros acordos em negociação foram motivos citados pelo Ministério da Economia na recusa ao Covax Facility (FOLHA, 2021). Após intervenção de uma embaixadora, o Brasil acabou aderindo. Contudo, por opção de Araújo e de Pazuello, optou-se pelo menor número de doses possível, que garantia a imunização de apenas 10% da população, havendo a recusa em aderir a alternativa de doses suficientes para 50%. Observa-se, deste modo, a constante relutância, que durou meses.

Em síntese, estes dados permitem corroborar os estudos de outros pesquisadores de que, de fato, o Brasil teve ações e omissões que permitiram a disseminação do vírus pelo país. Neste caso, porém, o fez executando uma diplomacia das vacinas que, na verdade, buscava evitar e postergar a aquisição de imunizantes ao invés de obtê-los, com alegações que não se sustentam na prática. O resultado é que, em vez de começar a imunizar mais cedo e de ter um número consideravelmente maior de vacinas, a população segue sofrendo os efeitos do vírus de forma acentuada, ultrapassando a marca de 550 mil mortos e com mais de 20 milhões de diagnósticos. Se na Gripe A (H1N1) o país esteve na liderança dos índices de vacinados por habitantes, hoje não ocupa sequer um lugar de destaque, fechando junho de 2021 no 68º lugar (JUCÁ; NETO, 2021). Com as omissões na comunicação e os ataques constantes de Bolsonaro à vacinação, o país viveu até mesmo momentos de dificuldade em vacinar e uma baixa na adesão à segunda dose dos imunizantes.

Ainda assim, é de se notar que há uma maior aquisição de imunizantes com iniciativa do governo federal com o passar do tempo, em particular a partir de fevereiro e março de 2021. Isto pode estar relacionado a uma série de fatores, como a perda de Donald Trump nas eleições dos Estados Unidos, que era uma espécie de aliado no negacionismo; a queda da popularidade de Bolsonaro em virtude da falta de vacinas e o aumento dela com políticos brasileiros que tomaram direções opostas, o que obrigou esforços em sentido contrário para se readequar às vontades de parte de seu eleitorado; a pressão da imprensa e de opositoristas, inclusive proveniente a partir da instauração da CPI da Covid-19; e a possível busca por atender a interesses escusos de membros estratégicos, o que se ilustra a partir dos casos de corrupção em investigação.

Ao final, na política externa, estas ações e omissões culminaram na perda de recursos de *soft power* para a política externa do país, sobretudo na área da saúde, onde o Brasil era considerado um líder e modelo a ser seguido. Não somente não se aproveitou desse passado e da força estrutural do sistema de saúde como se buscou enfraquecê-los. Na política doméstica, a população é quem mais sofre, uma vez que não é adequadamente atendida, fica sob risco do vírus e tem o aumento da vulnerabilização expressa por índices socioeconômicos, com a doença atingindo desigualmente aqueles que já viviam sob condições estruturalmente desfavoráveis.

## **Considerações Finais**

A atuação brasileira com relação às vacinas durante a Covid-19 demonstrou estar alinhada aos estudos que têm demonstrado a intencionalidade do governo federal na disseminação do vírus por meio de declarações, de atos ou de omissões. No caso dos imunizantes,

isso se torna ainda mais evidente pelas barreiras impostas às vacinas disponíveis (CoronaVac e Pfizer, por exemplo) ou a contratos (como do Covax Facility) e, da mesma forma, pelas declarações, muitas vezes acompanhadas de comentários xenófobos, por parte de membros do governo ou dos filhos do presidente. Utilizou-se, inclusive, de uma retórica relacionada à razão neoliberal (CAPONI, 2020), de modo que reforça o fato da pandemia ser também um exemplo da crise deste modelo neoliberal e de sua forma de lidar com a saúde (NUNES, 2020), criando uma oposição entre saúde e economia. Ademais, considerando a agenda da saúde como uma que deve ser defendida permanentemente, de modo estrutural, levando em conta as causas ambientais, culturais, econômicas e sociais, e não apenas focando em emergências (VENTURA *et al*, 2020), há um nítido retrocesso.

Esta situação, de fato, afetou bastante a imagem da PEB em saúde, outrora vista como exemplo e digna de um papel de liderança global. Em vez disso, o Brasil demonstrou ser líder apenas no negacionismo. Quando começou a se interessar pelas vacinas, parece ter sido por razões que não estão relacionadas à defesa da saúde, mas sim de manutenção do governo visando as próximas eleições e até mesmo de irregularidades que estão sendo investigadas e podem estar associadas com a corrupção. Ainda assim, porém, há a manutenção do discurso que rejeita a ciência, que ataca as vacinas e há, também, falta de uma melhor comunicação a respeito dos imunizantes.

As consequências, portanto, são várias: I - acesso a um número menor de vacinas do que poderia ter até o momento; II - atraso no calendário de vacinação; III - número de casos e de mortes maiores em relação ao que poderiam ser, uma vez que a vacina auxilia na prevenção destes desfechos; IV - prejuízo no relacionamento com parceiros importantes (sejam eles comerciais ou até mesmo indispensáveis para a

obtenção de imunizantes e insumos); V - mudança no posicionamento histórico da política externa brasileira na área da saúde; VI - danos à imagem da diplomacia brasileira, sobretudo no setor da saúde; e VII - prejuízo em outras áreas, como na economia, que também sofre com a prolongação dos problemas causados pela pandemia e contribui para a piora dos índices socioeconômicos no país.

Em síntese, portanto, se vivemos num mundo em que saúde e política externa estão cada vez mais relacionados, o Brasil demonstra com sua resposta à Covid-19 como não se faz. Através da junção de ambos, o país desperdiçou todas as oportunidades que teve e acabou gerando danos para ambas as áreas. Os resultados provenientes deste processo são graves, causando danos indelévels à imagem do país e à população.

## Referências

ALMEIDA, C.; CAMPOS, R. P.; BUSS, P.; FERREIRA, J. R. A concepção brasileira de “cooperação Sul-Sul estruturante em saúde”. *R. Eletr. de Com. Inf. Inov. Saúde*, Rio de Janeiro, v. 4, 2010.

BARBOZA, T. M. T. *A saúde na agenda da política externa brasileira nos governos dos presidentes Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)*. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2014.

BARIFOUSE, R. Por que Brasil vacinou 88 milhões em 3 meses contra H1N1 e agora patina contra covid-19. *CNN*, 2021. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-56774966>>. Acesso em: 17 jun. 2021.

BERNARDES, G. Queiroga afirma ter conversado com Moderna sobre compra de vacinas. *Correio Braziliense*, 2021. Disponível em: <<https://www.correiobraziliense.com.br/brasil/2021/05/4925581-queiroga-afirma-ter-conversado-com-moderna-sobre-compra-de-vacinas.html>>. Acesso em: 22 jun. 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde assina contrato para compra de 20 milhões de doses da Covaxin. *Brasil*, 2021a. Disponível em: <<https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/ministerio-da-saude-assina>>



contrato-para-compra-de-20-milhoes-de-doses-da-covaxin>. Acesso em: 10 jun. 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde fecha acordo com Pfizer e Janssen para mais 138 milhões de doses de vacinas covid-19. *Brasil*, 2021c. Disponível em: <<https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/ministerio-da-saude-fecha-acordo-com-pfizer-e-janssen-para-mais-138-milhoes-de-doses-de-vacinas-covid-19>>. Acesso em: 22 jun. 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde suspende contrato de compra da vacina Covid-19 da Covaxin. *Brasil*, 2021b. Disponível em: <<https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/ministerio-da-saude-suspende-contrato-de-compra-da-vacina-covid-19-da-covaxin>>. Acesso em: 10 jun. 2021.

BUENO, F. T.; FARIA, M; BERMUDEZ, L. A Cooperação Sul-Sul e as Redes Estruturantes do Conselho de Saúde da Unasul como instrumentos de desenvolvimento regional. *Cadernos do Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 12, pp-83-100, 2013.

CANCIAN, N. Falas de Bolsonaro prejudicam programa de vacinação contra Covid, diz coordenadora que pediu demissão. *Folha de São Paulo*, 2021. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/amp/equilibrioesaude/2021/07/falas-de-bolsonaro-prejudicam-programa-de-vacinacao-contra-covid-diz-coordenadora-que- pediu-demissao.shtml>>. Acesso em: 2 jul. 2021.

CANZIAN, F. Brasil começa 2021 com mais miseráveis que há uma década. *Folha*, 2021. Disponível em: < <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/01/brasil-comeca-2021-com-mais-miseraveis-que-ha-uma-decada.shtml> >. Acesso em: 10 jun. 2021.

CAPONI, S. Covid-19 no Brasil: entre o negacionismo e a razão neoliberal. *Estudos Avançados*, v. 34, n. 99, 2020.

CEPEDISA. A linha do tempo da estratégia federal de disseminação da Covid-19. *CEPEDISA*, 2021. Disponível em: <[https://cepedisa.org.br/wp-content/uploads/2021/06/CEPEDISA-USP-Linha-do-Tempo-Maio-2021\\_v3.pdf](https://cepedisa.org.br/wp-content/uploads/2021/06/CEPEDISA-USP-Linha-do-Tempo-Maio-2021_v3.pdf)>. Acesso em: 10 jul. 2021.

CNN. Governadores ficam apreensivos com incertezas sobre entrega da Sputnik V. *CNN Brasil*, 2021a. Disponível em: < <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/2021/06/10/governadores- ficam-apreensivos-com-incertezas-sobre-entrega-da-sputnik-v> >. Acesso em: 22 jun. 2021.

CNN. Saiba mais sobre a vacina da CanSino, que pode ser novo alvo da CPI da Pandemia. *CNN Brasil*, 2021b. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/saiba-mais-sobre-a-vacina-da-cansino-que->

pode-ser-novo-alvo-da-cpi/>. Acesso em: 10 jun. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SAÚDE (CONASS). Painel Conass. Disponível em: <<https://www.conass.org.br/painelconasscovid19/>> . Acesso em: 10 nov. 2021.

FREITAS, C.M. *et al.* O Brasil seis meses após a declaração da Covid-19 como pandemia global. In: BUSS, P.M., FONSECA, L.E. eds. *Diplomacia da saúde e Covid-19: reflexões a meio caminho*. Rio de Janeiro: Observatório Covid 19 Fiocruz; Editora FIOCRUZ, 2020, pp. 281-301.

GARCIA, G. Viagem de comitiva a Israel custou R\$ 88 mil e não resultou em acordo por spray contra Covid. *G1*, Brasília, 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/05/14/viagem-de-comitiva-a-israel-custou-r-88-mil-e-nao-resultou-em-acordo-por-spray-contra-covid.ghtml>>. Acesso em: 10 jun. 2021.

GAYER, E. GALVÃO, D. BEPPU, R. Queiroga diz que partiu de Bolsonaro orientação para rever vacina de adolescentes. *O Estado de S. Paulo*, 2021. Disponível em: <<https://saude.estadao.com.br/noticias/geral,queiroga-diz-que-partiu-de-bolsonaro-orientacao-para-rever-vacina-de-adolescentes,70003842365>> . Acesso em: 16 set. 2021.

GÓMEZ, E. The Politics of Brazil's Successful Response to HIV/AIDS: Civic Movements, Infiltration, and "Strategic Internationalization". *The Brown Journal of World Affairs*, v. xvii, n. ii, p. 51-64, 2011.

GUIMÓN, P.; LABORDE, A. Trump se entrega ao negacionismo da covid-19 na reta final da campanha. *El País*, Washington, 2020. Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/internacional/2020-10-06/trump-se-entrega-ao-negacionismo-da-covid-19-na-reta-final-da-campanha.html>>. Acesso em: 10 jun. 2020.

HERRERO, M. B.; TUSSIE, D. UNASUR Health: A quiet revolution in health diplomacy in South America. *Global Social Policy*, v. 15, n. 3, pp. 261-277, 2015.

INFOMONEY. Sem citá-la, Bolsonaro coloca em dúvida vacina da AstraZeneca após suspensões na Europa. *Info Money*, 2021. Disponível em: <<https://www.infomoney.com.br/economia/sem-cita-la-bolsonaro-coloca-em-duvida-vacina-da-astrazeneca-apos-suspensoes-na-europa/>> . Acesso em: 10 jun. 2021.

JUCÁ, J.; NETO, V. Painel da Vacina: Brasil está em 68º no ranking global e é 4º no total de doses. *CNN Brasil*, 2021d. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/saude/2021/06/26/painel-da-vacina-brasil-esta-em-68-ranking-global-e-e-4-no-total-de-doses>>. Acesso em: 22 jun. 2021.

LEE, K.; CHAGAS, L. C.; NOVOTNY, T. E. Brazil and the Framework Convention on Tobacco Control: Global Health Diplomacy as Soft Power. *PLoS Medicine*, v. 7, n. 4, 2010.

LIMA, B.; CARDIM, M. E. Butantan atribui atraso de IFA da China a declarações de Bolsonaro. *Correio Braziliense*, 2021. Disponível em: <<https://www.correio braziliense.com.br/brasil/2021/05/4922658-butantan-atribui-atraso-de-ifa-da-china-a-declaracoes-de-bolsonaro.html>>. Acesso em: 10 jun. 2021.

LIMA, M. R. S.; ALBUQUERQUE, M. O Estilo Bolsonaro de Governar e a Política Externa. *Boletim OPISA*, n. 1, 2019.

LIMA, N. T. O Brasil e a Organização Pan-Americana da Saúde: uma história em três dimensões. In: FINKELMAN, J. (Org.). *Caminhos da Saúde no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, p. 24-116, 2002.

LIMA, T. G. F. M. S.; CAMPOS, R. P. O perfil dos projetos de cooperação técnica brasileira em aids no mundo: explorando potenciais hipóteses de estudo. *R. Eletr. de Com. Inf. Inov. Saúde*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 119-133, 2010.

LINDNER, J. SOUZA, A. Auxiliar de Guedes admite que não ouviu Saúde ao apostar na tese da imunidade de rebanho. *O Globo*, 2021. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/politica/auxiliar-de-guedes-admite-que-nao-ouviu-saude-ao-apostar-na-tese-da-imunidade-de-rebanho-25104405>>. Acesso em: 10 jul. 2021.

MATOSO, F.; GOMES, P. H. Bolsonaro diz que contaminação é mais eficaz que vacina contra Covid; especialistas contestam. *G1*, 2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/06/17/bolsonaro-diz-que-contaminacao-e-mais-eficaz-que-vacina-estrategia-pode-levar-a-morte-diz-sanitarista.ghtml>>. Acesso em: 22 jun. 2021.

MÁXIMO, W. Fim do auxílio emergencial ajudará a controlar a inflação, diz Guedes. *Agência Brasil*, 2020. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-12/fim-do-auxilio-emergencial-ajudara-controlar-inflacao-diz-guedes>>. Acesso em: 10 jun. 2021.

MILANI, C.R.S. Atores e agendas no campo da política externa brasileira de direitos humanos. In: MILANI, C. R. S.; PINHEIRO, L. (Org.). *Política Externa Brasileira: a política das boas práticas e as práticas da política*. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 33-70, 2012.

MURAKAWA, F.; SCHUCH, M. Bolsonaro diz que é ele quem manda; Mandetta se cala. *Valor*, Brasília, 2020. Disponível em: <<https://valor.globo.com/politica/noticia/2020/04/15/bolsonaro-diz-que-e-ele-quem-manda-mandetta-se-cala.ghtml>>. Acesso em: 10 jun. 2021.

MURILLO, C. Depoimento do representante da Pfizer à CPI da Covid-19, Carlos Murillo. *Comissão Parlamentar de Inquérito*, Brasília, 2021.

NUNES, J. A pandemia de COVID-19: securitização, crise neoliberal e a vulnerabilização global. *Cad. Saúde Pública*, v. 36, n. 4, 2020.

Nye, J. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. Nova Iorque: PublicAffairs, 2004.

O GLOBO. Bolsonaro diz que governo não comprará Coronavac mesmo se vacina for aprovada pela Anvisa. *O Globo*, 2020a. Disponível em: < <https://oglobo.globo.com/sociedade/coronavirus/bolsonaro-diz-que-governo-nao-comprara-coronavac-mesmo-se-vacina-for-aprovada-pela-anvisa-1-24705798> >. Acesso em: 10 jun. 2021.

O GLOBO. Bolsonaro não participa de encontro virtual com presidentes de países do Prosul sobre coronavírus. *O Globo*, 16 mar. 2020b. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/mundo/bolsonaro-nao-participa-de-encontro-virtual-com-presidentes-de-paises-do-prosul-sobre-coronavirus-24308147>>. Acesso em: 29 mai. 2020.

O GLOBO. Sete momentos em que Ernesto Araújo atacou a China. *O Globo*, 2021. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/politica/sete-momentos-em-que-ernesto-araujo-atacou-china-1-25023701>>. Acesso em: 10 jun. 2021.

ONU NEWS. Nacionalismo de vacinas pode custar até US\$ 9,2 trilhões à economia global BR. *ONU*, 2021.

PINHEIRO, L. Autores y actores de la política exterior brasileña. *Foreign Affairs Latinoamérica*, v. 9, n. 2, 2009.

PITTAS, T. M. *A resposta do governo brasileiro à epidemia do vírus zika: segurança em saúde e política externa*. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2018, 184 pp.

PITTAS, T. M.; DRI, C. F. O diálogo entre saúde e política externa na cooperação brasileira em bancos de leite humano. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 22, n. 7, p. 2277-2286, 2017.

REZENDE, C. Governo Bolsonaro pediu propina de US\$ 1 por dose, diz vendedor de vacina. *Folha*, 2021. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/06/exclusivo-governo-bolsonaro-pediu-propina-de-us-1-por-dose-diz-vendedor-de-vacina.shtml>>. Acesso em: 2 jul. 2021.

RIGGIROZZI, P. Coronavirus y el desafío para la gobernanza regional em América Latina. *Análisis Carolina*, mar. 2020.

ROUBICEK, M. Auxílio emergencial do governo: entre vetos, atrasos e erros. *Nexo Jornal*, 2021. Disponível em: < <https://www.nexojournal.com.br/expresso/2020/05/16/Aux%C3%ADlio-emergencial-do-governo-entre-vetos-atrasos-e-erros> >. Acesso em: 10 jun. 2021.

SANTANA, J. F. N. P. *Cooperação Sul-Sul na Área da Saúde: Dimensões Bioéticas*. Brasília: UNB, 2012.

SARAIVA, M. G.; SILVA, A. V. C. Ideologia e pragmatismo na política externa de Jair Bolsonaro. *Relações Internacionais*, n. 64, 2019.

SOARES, I. Bolsonaro sobre recomendações da OMS: "7 a 0 para mim, não perdi nenhuma". *Correio Braziliense*, 2020. Disponível em: <<https://www.correio braziliense.com.br/politica/2020/10/4882505-bolsonaro-sobre-recomendacoes-da-oms-7-a-0-para-mim-nao-perdi-nenhuma.html>>. Acesso em: 29 jun. 2021.

SOUZA, A. M. Saúde pública, patentes e atores não estatais: a política externa do Brasil ante a epidemia de aids. In: MILANI, C. R. S.; PINHEIRO, L. (Org.). *Política Externa Brasileira: a política das boas práticas e as práticas da política*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011.

TORRONTÉGUY, M. A. A. O papel da cooperação internacional para a efetivação de direitos humanos: o Brasil, os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa e o direito à saúde. *R. Eletr. de Com. Inf. Inov. Saúde*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 58-67, 2010.

VENTURA, D. Saúde Pública e Política Externa Brasileira. *SUR Revista Internacional de Direitos Humanos*, São Paulo, v. 1, n. 1, 2013, p. 99-117.

VENTURA, D.; AITH, F.; REIS, R. The catastrophic Brazilian response to covid-19 may amount to a crime against humanity. *BMJ*, 2021.

VENTURA, D.; REIS, R. An unprecedented attack on human rights in Brazil: the timeline of the federal government's strategy to spread Covid-19. *Bulletin Rights in the Pandemic*, n. 10, São Paulo, 2021.

VENTURA, D.; RIBEIRO, H.; GIULIO, G. M.; JAIME, P. C.; NUNES, J.; BÓGUS, C. M.; ANTUNES, J.; WALDMAN, E. Desafios da pandemia de COVID-19: por uma agenda brasileira de pesquisa em saúde global e sustentabilidade. *Cad. Saúde Pública*, v. 36, n. 4, 2020.

VILELA, R. Bolsonaro conversa com Putin sobre importação da vacina Sputnik V. *Agência Brasil*, 2021. Disponível em: <<https://>

[agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2021-04/bolsonaro-conversa-com-putin-sobre-importacao-da-vacina-sputnik-v](https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2021-04/bolsonaro-conversa-com-putin-sobre-importacao-da-vacina-sputnik-v)>.  
Acesso em: 22 jun. 2021.



# BRAZIL-ASIA RELATIONS UNDER BOLSONARO'S GOVERNMENT

**Erik Herejk Ribeiro<sup>1</sup>**  
**Carlos Renato Ungaretti<sup>2</sup>**

## **Introduction**

This chapter analyses the evolution of Brazil-Asia relations during Jair Bolsonaro's government. We argue that, instead of producing a coherent set of policies, Bolsonaro's term has been marked by an ideology detrimental to the national interest (Occidentalism) and by the stratification of foreign policy between diverging domestic elites. This strategic setback promoted by a fragmented administration is hampering the formulation of a new Brazilian strategy for the post-Western world.

Brazil has always lacked a consistent strategy for Asia, which has become the main stage of geopolitical and economic competition in the 21st Century. Despite a few attempts at placing Asian powers in Brazil's global agenda, its domestic leadership has never adjusted to the new economic and political realities of the shift from West to East. While the US devised the Pivot to Asia (2011), the European Union and several middle powers in Africa, the Middle East and even South America (e.g. Chile and Argentina) have been adjusting to the new world (LOPES, 2017).

---

1 Senior Fellow at the South American Institute of Policy and Strategy (ISAPE). PhD in International Strategic Studies at the Federal University of Rio Grande do Sul (PPGEEI-UFRGS). E-mail: <erik\_ribeiro@yahoo.com.br>.

2 MA candidate at PPGEEI-UFRGS. Associate Fellow at ISAPE. E-mail: <renato.ungaretti94@gmail.com>.



The arrival of Bolsonaro hampered the making of this strategic approach due to his preference for automatic alignment with conservative leaders, such as Donald Trump in the United States and also with European and other Western countries. After failing in his agenda with traditional partners, Bolsonaro turned to Asia in order to avoid diplomatic and economic isolation. However, his ideological preferences have hampered closer relations with China, particularly after the Covid-19 pandemic crisis, which was blamed on the Chinese government. At the same time, trade and investment relations with China have soared, particularly in the primary and infrastructure sectors. This trend reflects contradictory views between Bolsonaro's clique and other influential elites supporting his government. With regard to other key partners, Bolsonaro followed the US' strategy, deepening relations with India and Japan in several areas.

With regard to Brazilian Foreign Policy, the Ministry of Foreign Relations (Itamaraty) has been weakened by the growing influence of lobbies and parochial interests of individuals close to the President's cabinet. The consequence has been the lack of coherence and predictability of Brazilian policies towards external partners and the international order (LOPES, 2020). In Asia, despite a few positive developments, the Brazilian logic of involvement - particularly with China - has followed the interests of the agribusiness and financial lobbies. This rationale has further deteriorated its terms of trade and deepens an asymmetric interdependence with Asia, where Brazil is a main provider of primary exports to Asian industrial and technological growth. Moreover, the alignment with the US' interests skewed Brazil's policies in favor of political rapprochement with Japan and India. This geopolitical realignment, if not handled carefully, may hamper closer Sino-Brazilian economic and technological cooperation.

The chapter is divided into three sections: First, we discuss whether Brazil has been developing a strategy for Asia in the 21st century; second, we analyze how Bolsonaro's worldview has changed Brazilian Foreign Policy principles and, in this process, has distorted the relevance of Asia; and third, we argue that Brazilian Foreign Policy towards Asia during Bolsonaro's term has been guided by a mix of structural constraints, ideological myopia and diverging domestic interests among elites.

### **Strange bedfellows: Brazil and Asia in the 21st Century**

In order to better understand Brazilian policies towards Asia, it is important to analyze its main objectives and interests and how the Eastern countries fit in this worldview. Historically, Brazilian foreign policy has prioritized the United States as its main partner, varying from moments of greater distance or alignment, with the pursuit of development prevailing throughout much of the 20th Century as the primary objective of foreign policy (VISENTINI, 1999; CERVO, 2003).

During the Cold War, the Brazilian agenda was guided by the logic of “autonomy through distance”<sup>3</sup>, with periods of greater autonomy in relation to the United States<sup>4</sup>. During these periods, there were greater interactions with Asian partners. On the one hand, Brazil began to have a more dynamic relationship with Japan from the 1960s

---

3 “Autonomy through distance” can be understood as a policy of opposition against hegemonic powers and automatic distancing from international economic regimes, with a focus on domestic-driven development. For more details, see Vigevani and Cepaluni (2007).

4 In governments such as those of Eurico Gaspar Dutra (1946-1950) and Humberto Castelo Branco (1964-1967), relations with Washington were privileged, due to aspects concerning the international environment and domestic political disputes. During the democratic government of Vargas (1951-1954), and especially during the governments of Jânio Quadros (1961), João Goulart (1961-1964) and Ernesto Geisel (1974-1979), Brazilian foreign policy was based on the search for greater autonomy.

and 1970s onwards, with Japanese investments in sectors such as the automobile and aluminium industries. Brazil-Japan cooperation also transformed the Cerrado region from an infertile land into one of the largest national agricultural producers (UEHARA; CASARÕES, 2013). During a context of reorganization of the Cold War disputes, Ernesto Geisel's civil-military government (1974-1979) turned its attention to the East, reestablishing relations with the People's Republic of China (PRC) in 1974.

In the 1980s, the external debt crisis and the hardening of the Cold War disputes made it difficult for Brazil to implement a bolder international strategy. This hampered deeper economic exchanges with Asian partners, especially with Japan. The Asian country started to seek new destinations for investment, while Brazil's international actions were reoriented towards a closer relationship with Argentina (UEHARA; CASARÕES, 2013). With the Brazilian democratization in the late 1980's and the end of the Cold War, new trends in its foreign policy unfolded. One of these changes was the prioritization of South American integration with the normalization of relations with Argentina and the signing of the Declaration of Iguazu (1985), which later contributed to the formation of Mercosur in the 1990s (VISENTINI, 1999).

In addition to the focus on regional integration, the early 1990s were once again marked by a prioritization of relations with Washington. In a scenario of alignment with the discourse of globalization, the search for "autonomy" was guided by the "participation" in international governance institutions and opening of trade and financial sectors<sup>5</sup>. In other words, the foreign policy agenda was redimensioned with

---

<sup>5</sup> This strategy is characterized by Vigevani and Cepaluni (2007) as "autonomy through participation".

the incorporation of themes such as human rights, environmental protection, democratic transition, social rights and liberal reforms in the economic field (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

After a brief neoliberal period during Fernando Collor's administration (1990-1992), Brazil gradually returned to its pursuit of national autonomy. From the mid-1990's until a few years ago, Brazil used its foreign policy as a tool for three main objectives: economic development, regional integration in South America and global political status. The country defended broad principles such as multipolarity, multilateralism and democratization in the international order. Brazil used this broad policy framework to diversify relations beyond its traditional developed partners (United States and the European Union) towards Asian and African countries.

With the economic opening, trade and investment relations with Asian partners were once again stimulated. As a result, there were an increase in trade and investment flows not only from Japan, but also from South Korea, which entered the Brazilian market in search of opportunities in a wide range of economic activities open to international competition (UEHARA; CASARÕES, 2013). On the other hand, the importance given to commitments with the West prevented a greater engagement in the diplomatic relations with Asian countries (OLIVEIRA, 2005).

During the 21st century, with the rise of China and its entry into the World Trade Organization (WTO), the Asian giant gradually consolidated itself as Brazil's main trading partner, prompted by Chinese demand for mineral, agricultural and energy commodities. Besides that, economic relations with Japan, South Korea and also with India and Southeast Asian countries followed an upward trajectory in the first decade of the 21st century, with increasing trade and investment flows (ABDENUR, 2014).

From a political perspective, Lula da Silva's government (2003-2010) adopted the strategy of "autonomy through diversification"<sup>6</sup> (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007). This strategy served not only the purpose of expanding the channels of Brazilian foreign trade, but also to the objective of increasing its bargaining power and promoting a multipolar and more "democratic" international order. That is, the political component of relations with Asian partners also gained greater relevance along with the economic agenda (UEHARA; CASARÕES, 2013).

With Japan, Brazil has established synergies on issues such as the reform of the United Nations Security Council (UNSC), which symbolized the formation of the G4 bid for a permanent seat at the Council, also bringing together Germany and India. There was also the creation of triangular cooperation mechanisms undertaken through the Brazilian Cooperation Agency (ABC) and the Japanese International Cooperation Agency (JICA), involving technical and financial cooperation programs specially in Portuguese-speaking countries in Asia and Africa. Uehara and Casarões (2013) highlight bilateral cooperation in international regimes, such as climate change, infectious diseases, and energy and food security.

With China, several initiatives for consultation were created at bilateral and multilateral levels. At the bilateral level, the creation of the Sino-Brazilian Commission of High Level of Agreement and Cooperation (COSBAN) in 2004, the Strategic Dialogue in 2007, and the Brazil-China Financial Dialogue in 2008 (BECARD, 2011) stand out. At the multilateral level, the common vision of the global

---

<sup>6</sup> The concept of "autonomy through diversification" is characterized by the adherence to international principles and norms through South-South alliances, including regional ones, and agreements with non-traditional partners (China, Asia-Pacific, Africa, Eastern Europe, Middle East etc.). Its logic was that these alliances reduced asymmetries in foreign relations and increased the national negotiating capacity. For further discussion, see Vigevani and Cepaluni (2007).

political order (CARDOSO, 2012) leveraged the joint action of Brasília and Beijing in the process of reform of the International Monetary Fund (IMF), as well as in the institutionalization of the G20, in the establishment of the BASIC<sup>7</sup> climate group and the creation of the BRICS<sup>8</sup>. The deepening of Sino-Brazilian relations even raised debates on whether the relationship would mean the formation of a new “unwritten alliance” (OLIVEIRA, 2010).

India has shown itself to be an Brazilian ally in several themes at the multilateral level, as in the Doha Round of the WTO, while it played a leading role with Brazil in the creation of the IBSA Dialogue Forum alongside South Africa. Bilateral political convergence was observed also in joint participation in the G20, as well as in the G-4 and in the BRICS. Despite criticisms related to the lack of complementarity in the commercial sphere, Sauter and Jung (2020) identify a set of advances in the bilateral strategic partnership, understood as a starting point for increasing trade flows.

Brazilian foreign policy for Asia during the post-Cold War period was not necessarily cohesive and integrated, but divided into strategic bilateral relations with initiatives also at the multilateral level. The formation of strategic partnerships with Japan, China and India, in addition to providing greater room to maneuver for Brazilian foreign policy and influencing an increase in trade and investment exchanges, also promoted the formation of “variable geometry alliances” (SILVA, 2015). These partnerships made it possible for Brazil to elevate its status in the international arena and to defend political principles such as multipolarity and multilateralism.

---

7 Brazil, South Africa, India and China.

8 Brazil, Russia, India, China and South Africa.

It should be noted that since Temer's government (2016–2018), the impetus for Brazilian foreign policy has declined considerably, with an agenda of “strategic disengagement” prevailing (SILVA, 2018). In Asia, this disengagement translates into the search for a supposedly “de-ideologized” foreign policy agenda, in which “neutral” interests of attracting investment and increasing trade channels predominated (GABRIEL; PIRES; CARVALHO, 2018). Under Bolsonaro's administration (2019-current), there is a movement of inflection in Brazilian foreign policy, breaking with national diplomatic traditions and giving new meaning to relations with Asia, which will be analyzed in the course of this chapter.

If during the strategy of autonomy through diversification (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007) relations with Asia were promoted by bilateral partnerships and multilateral alliances, in this third decade of the 21st century the elaboration of a coherent strategy for Asia is a necessity, given the inevitability of the conformation of an “Asian century”. In this Asian future (KHANNA, 2019), Brazil cannot refrain from actively participating at the risk of being excluded not only from key production chains and trade flows, but also from the decision-making centers of the new international order. In the next section, we discuss to what extent Bolsonaro's government ideology influences its foreign policy for Asia, also considering its interplay with the interests of domestic elites.

### **Bolsonaro's worldview and the Asian continent**

According to Saraiva and Silva (2019), Bolsonaro's foreign policy is based on a constant tension between ideological and pragmatic forces within the conservative spectrum of Brazilian politics. His policies are basically influenced by two groups: the anti-globalists, with an agenda similar to populist movements in the United States and Europe; and

a more moderate group composed of senior military officers, the ministries of Agriculture and Economy, business associations and the leaders of the Brazilian National Congress, all of which are closer to the traditions of Brazilian diplomacy (SANTORO, 2020).

The anti-globalists defend similar views to those propagated by the new American right, which advocate an opposition not to globalization per se, but to “what they believe is a liberal plot to weaken nation states and national culture to promote left wing values” (SANTORO, 2020, p. 262). This stance in favor of Western values imply a rapprochement with partners aligned with the democratic, liberal and western heritage of Brazil such as the United States, Israel and Italy (MOREIRA, 2020). For Saraiva and Silva (2019), the elements of ideology in Bolsonaro's foreign policy were represented by former chancellor Ernesto Araújo, as well as by the government's “ideological core”, strongly influenced by Olavo de Carvalho’s concepts and ideas. In addition to the federal deputy and president's son, Eduardo Bolsonaro, the ideological core was formed by Filipe Martins, former special advisor to the presidency for international affairs.

In this worldview, Brazil should not only become a full member of the Western club, but also must preserve its power, prestige and influence vis-à-vis the non-Western civilizations. Therefore, the entire rationale favoring national autonomy and diversification of partnerships has been abandoned in exchange for unilateral and automatic alignment to the United States. The most acute symbol of change is Brazil’s disdain of the BRICS group, which comprises the backbone of the emerging powers’ struggle for a more inclusive and multipolar international order. According to Ernesto Araújo (2019, p. 70-71), former Brazilian governments caused national economic stagnation because they chose to align themselves with the BRICS group instead of the United States.



Beyond tactical constraints, which will be further analyzed in the next section, there are several issues in this worldview which hamper the development of a Brazilian strategy for an Asian Century, or at least a century built under post-Western foundations. First, the civilizational discourse weakens Brazil's standing in the international order because the country will always be a second echelon power when compared to the United States and the European Union. While Brazilian diplomacy has always shown a tendency for embracing Western values, the fact is that developed countries in the West see the whole of Latin America as non-Western peoples (LOPES, 2020, p. 4).

Second, the practice of this “Western discourse” by Brazil has been filled with racism (directed particularly against China) and the idea of supremacy of these values (individual liberties, economic liberalism and democracy) as the only model to be followed. The rejection of other social and development models by Bolsonaro's radical wing shows a profound disconnection with global realities: most successful stories of economic modernization since the end of the Cold War come from Asian countries which have not followed the Washington Consensus.

Third, as highlighted by Ernesto Araújo (2019, p. 162-163, 199-200, 247), Bolsonaro's ideological wing sees the US as its main source of productive investment and technology, along with Israel, Japan and South Korea. At the same time, China and other Asian powers (India, ASEAN) are mainly regarded as trade partners and growing markets for Brazilian primary products, with potential for absorbing industrial products as well.

In the long term, this view is detrimental to Brazil's quest for autonomy, since it seeks special relations with the relatively declining powers, while dismissing the potential of emerging powers, particularly

China. Currently, most of the world is opening its doors to Chinese investment, and Brazil will most likely be a latecomer whenever it chooses to do so, at the expense of crucial shortcomings in its economy, such as in the infrastructure sector.

As Kishore Mahbubani (2020) has argued, Asian societies are closing the economic and technological gap with traditional powers because of their ability to institutionally adapt to a digital, interconnected and clustered global economy. While the US has been suffering from deindustrialization, growing poverty and inequality, and financial and defense lobbying, East Asia has shown the success of state-led development. In other words, the American principles of individualism, consumerism and neoliberalism have given way to the Asian model of governance, where collective interests prevail, basic public goods are guaranteed, and centralized planning runs the industrialization process with a mix of public and private capital.

Along with the relative decline of the United States and the rapid rise of China and East Asia, the international order is also changing: the Bretton Woods financial order is now challenged by a parallel order created by China and other emerging powers. In this sense, most of the new opportunities for credit, finance and exports come from Asian countries and institutions. Even in moments of crisis, such as the Covid-19 pandemic, China was the first responder for healthcare supplies in the developing world, while the West remained mostly focused on internal issues.

Despite these views about the West and Asia, and about US-China competition, a few pragmatic actors and events have influenced Bolsonaro's government to pursue a more productive agenda towards the East. The first issue was an overall aversion to Bolsonaro from Western and Latin American countries which were not ruled by

populist conservative governments, like most of the European Union (EU) and Argentina. Since Bolsonaro couldn't move forward with the Mercosur-EU trade deal and its bid for becoming a full member of the Organization for Economic Development Cooperation (OECD), Brazil only had a fruitful agenda with the United States during Trump's administration.

By mid-2019, in order to avoid becoming diplomatically and economically isolated, pragmatists led by Vice-President Hamilton Mourão, Tereza Cristina, the Itamaraty and even Paulo Guedes began to reach out to China, Japan, India and Middle Eastern countries. This uncoordinated move had also the participation of state governors, particularly João Dória (São Paulo) and several members of the Northeast Consortium, an informal league of states in Northeastern Brazil. These regional actors were particularly important during the Covid-19 crisis, directly seeking health supplies and vaccines in China and other countries while Bolsonaro's government was still hesitating to make sizable efforts against the pandemic.

In the next section, we analyze the overall progress of Brazil-Asia relations during Bolsonaro's government until late 2020, pointing out which actors and agendas were determinant for closer or cooler relations with Asian powers.

### **Bolsonaro's Asia policy (2018–2020): a marriage of convenience?**

From 2018 to 2020, there are two very distinct periods of distance (until mid-2019) and deeper engagement by the Bolsonaro government with Asian countries. Many structural and domestic factors interrelated to change his stance from indifference to a greater focus towards the

East. Bolsonaro's excessive focus on following Trump's footsteps and external commitments led to a myopic foreign policy, where Occidental tendencies obfuscated the new post-Western world.

Ironically, Bolsonaro's shift to the East was directly related with his government's diplomatic isolation in the West, partly due to controversial views and practices on environmental law, human rights, climate change and multilateral institutions under the United Nations framework. On the other hand, most Asian countries are more pragmatically oriented and focused on the economic agenda, which opened a way for pragmatists to advance their agenda within Bolsonaro's foreign policy.

Despite a greater focus on Asia over the last couple of years, the Brazilian agenda has not resumed the autonomist drive of previous governments. Instead, Brazil-Asia cooperation has been reshaped under Bolsonaro's Occidental worldview. First, there is an inherent suspicion of Chinese economic influence and even a degree of confrontation spurred by the ideological wing. Second, there is preference for engaging with US' allies and partners, especially Japan and India, which are currently the main balancers against China's regional hegemonic ambitions. Also relevant is the fact that both Japan and India were respectively ruled by conservative leaders: Shinzo Abe (Liberal Democratic Party) and Narendra Modi (Bharatiya Janata Party). Third, the scope of engagement follows in Temer's footsteps, preferring to focus on economic affairs while keeping a low political profile and sidelining the South-South cooperation framework.

In this sense, Brazil has faced a dilemma in its engagement with Asia: its geopolitical view stands in contrast with its immediate economic interests. On one hand, Bolsonaro espouses a worldview which is more favorable to the members of the Quadrilateral Security

Dialogue (United States, Japan, India and Australia), which aim to contain China's growing influence in Asia. However, the largest opportunities for trade and investment come from China and Chinese-led initiatives such as the Belt and Road Initiative (BRI) and the Asia Infrastructure Investment Bank (AIIB). Even so, as Gabriel *et al* (2019) argue, even US allies in Asia have not chosen a strategy of confrontation against China and have preferred to balance their geopolitical and economic interests. This means that, if Brazil chose the American path, it would have been beneficial to closer relations with the United States at the expense of its most important relationship in Asia.

From the domestic perspective, Bolsonaro's Asia policies also were mediated by influential elites associated with the military establishment and the ministries of Agriculture and Economy. The Brazilian military, represented in the figure of Vice-President Mourão, hold the view that Brazil should maintain friendly ties with all major Asian powers, including China, while being wary of its influence over national strategic sectors (such as power and telecommunications). The Ministry of Agriculture has been aggressively lobbying for closer relations with Asian countries, especially China, because of their potential to absorb Brazil's influential agribusiness products, which now comprise most of its exports. The Ministry of Economy and key business leaders (such as Paulo Skaf<sup>9</sup>) also seek investment and credit opportunities in China and other Asian countries, particularly as great consumer markets for joint ventures in digital services and industries where Brazil has specialized know-how (e.g. food, natural resource extraction).

---

9 Paulo Skaf is an influential business leader, currently serving as the President of the Federation of Industries of the State of São Paulo (FIESP). During Bolsonaro's visit to China in October 2019, he attended the official meeting with Xi Jinping and the Brazil-China business seminar.

Traditional diplomacy in Brazil is also losing ground to sub-national actors. The Itamaraty is still yet to adapt to new realities and has failed to propose a long-term strategy for China or the Asian continent. Furthermore, there is criticism against the diplomatic corps about the lack of planning and specialized cadres for dealing with Asian countries (LOPES, 2020). In the context of inertia and lack of a centralized plan by the presidency or the Itamaraty, state governors have reached out to China in a major paradiplomatic move since 2019. While São Paulo governor João Dória opened an investment office in Shanghai, called InvestSP, other states (e.g. Paraná, Bahia and Maranhão) have expressed interest and even signed deals with China in the infrastructure and health sectors (OLIVEIRA; NERY, 2021; KRÜGER; RITTNER, 2019).

Next, we explore Brazil's key partnerships in the Asian continent (China, Japan and India) during the first years of Bolsonaro's government. We also highlight the relevance of domestic influence groups in the policy-making process.

### *China*

Sino-Brazilian relations during the Bolsonaro administration have been mediated by disputes between several right-wing groups, roughly divided into two camps: ideological and pragmatic. The ideological side pledged for a more confrontational view against China in line with Trump's containment policy. Pragmatists, in turn, wanted to preserve certain aspects of the Sino-Brazilian relationship, particularly trade patterns which favour Brazil's influential agribusiness sector. At the same time, in relation to China, there are numerous fears also shared by members of the pragmatic side of the government, associated with economic policy, national security and cultural identity. In other

words, there has been a general trend of avoiding deeper cooperation with China in order to hamper its limited, but growing influence in Brazil (SANTORO, 2020).

In line with an automatic and voluntarist alignment with Trump's policies (VIDIGAL, 2019), Bolsonaro made anti-China statements even before his election. During the electoral campaign, he embarked on an Asia tour, visiting Israel, Japan, South Korea and Taiwan. The visit to Taipei violated a Brazilian diplomatic tradition and raised questions about whether the gesture would represent a possible break with the “One China policy”. Bolsonaro stated that the destinations he visited would show “who we want to be friends with<sup>10</sup>”. In addition, he made critical comments about Chinese presence in the Brazilian economy, stating that “China is buying Brazil” (SENRA, 2019).

The bad impressions were initially contained by different domestic groups that sustain the government. In March 2019, representatives of the agribusiness expressed objections to declarations anti-China made by Araújo, who had stated that Brazil would not “sell his soul” to export soy and iron ore to the Asian country (FOLHA DE SÃO PAULO, 2019). It is worth remembering that China has been Brazil's main trading partner since 2009, being the destination of approximately 40% of Brazilian agribusiness exports last year (ROSITO, 2020).

Alongside agribusiness, military officers, led by Hamilton Mourão, also contributed to alleviate the turbulence in the bilateral relationship. Mourão made a visit to China in May 2019 aimed at preparing for Bolsonaro's official visit, which would take place a few months after. During his visit, Mourão indicated that the Brazilian government would not veto the activities of Huawei and cautiously

---

10 For further details about anti-China statements made by Bolsonaro during the 2018 elections campaign, see Uol (2018).

left the door open to negotiate the Brazilian adhesion to the Belt and Road Initiative, still reiterating that Chinese investments are welcome (STUENKEL, 2020; HARRIS et al, 2020).

On the eve of the meeting between the leaders, Chinese media propagated that Bolsonaro's visit portrayed a “normality of Sino-Brazilian relations” (SILVA; MARTINS, 2019). The aim of the Brazilian delegation was to present its government's reforms and investment opportunities under the Investment Partnership Program (BRASIL, 2019). Furthermore, agreements were signed in the areas of politics, science and technology and education, economy, trade, energy and agriculture (VERDÉLIO, 2019). It is also worth mentioning that, in November 2019, Chinese state-owned companies bid in the pre-salt auction, which prevented Petrobras from being the only oil company participating in the process.

With the pandemic, xenophobia and anti-communism catalyzed the most reactionary speeches by Brazilian federal authorities and their supporters, causing friction in dealing with China (ALMEIDA, 2019). Deputy Eduardo Bolsonaro starred in one of the most striking episodes, accusing China of having censored the dissemination of the “Chinese virus”, just as the “Soviet dictatorship” had done during the Chernobyl nuclear accident. In response, Chinese ambassador Yang Wanming demanded an “apology for the Chinese people,” suggesting that the president's son had contracted a “mental virus” in Miami<sup>11</sup>.

In more than one occasion, President Bolsonaro has expressed his scepticism in relation to CoronaVac, the Chinese vaccine which is being produced in São Paulo by the Butantan Institute in partnership with Sinovac Biotech. Another point of contention was associated with

---

11 For further details about these episodes and the Chinese response, see G1 (2020).



the race for 5G technology. In support for Washington's stance, which classified Huawei as "an arm of PRC surveillance state", the Brazilian government joined the Clean Network Program, an initiative created by the Trump government in favor of "trusted vendors", such as Softbank, Taiwan Mobile, Nokia and Ericsson, to supply 5G networks (AMORIM; PEREIRA, 2021, p. 08).

Trump's defeat in the 2020 elections exacerbated external constraints, as Brazilian foreign policy lost its most powerful international ally. Without meaningful dialogue with European countries, or with its South American neighbors, Brazil found itself in a concrete prospect of becoming an international pariah. In the face of isolation, a weakening of the "ideological" side of Itamaraty unfolded, reflected in the dismissal of Ernesto Araújo in March 2021, being replaced by Carlos Alberto França, a career diplomat.

The external scenario and pressures from internal groups motivated Brazilian diplomacy to a slight return to pragmatism. Despite some critical statements against China, there are signs of moderation. For example, the President's speech at the last virtual 2021 BRICS' Summit defended the importance of partnership with China in combating the pandemic (MAZUI, 2021). Another movement of Brazilian diplomacy is the search for new partnerships, including in Asia, especially with India and Japan. There is also a tentative rapprochement with the Biden administration, although it still sees Bolsonaro as unpredictable and averse to multilateral dialogue, contrasting with the new US' President's approach to foreign policy (SANCHES, 2021).

In sum, the criticism and uncertainty surrounding the Sino-Brazilian strategic partnership prevent a deepening of the bilateral dialogue and reduce opportunities for Brazilian development. Although

trade and investment flows have not been affected by the political-diplomatic tensions (CARIELLO, 2021), the potential of relations with China could be better used in a scenario of stability. The construction of a long-term strategy for Asia and for China in particular would make it feasible to explore cooperation opportunities in three main agendas (e.g finance, technology and infrastructure), build synergies in different areas (e.g renewable energy, biotechnology, bioeconomy, information technology) and incorporate the integration of services to industry and the digital economy into the country's development (ROSITO, 2020).

### *Japan and India*

Brazil's relations with Japan and India stand in contrast with one another. Despite having much closer social and cultural interactions with Japan than with India, Brazil has failed to capitalize on this and relations with Japan appear to be relatively stagnated. At the same time, India has been pursuing a more proactive policy of reaching out to Latin America, choosing Brazil as its cornerstone. Both Asian powers are important trade partners: According to official Brazilian data (MDIC, s.d.), India and Japan are its 7th and 8th largest partners from January to August 2021, both tied at US\$ 7.1 billion. Moreover, both countries have complementary technologies vis-à-vis Brazil, which adds to the bilateral cooperation agenda.

For many years, Mercosur and Japan have been interested in signing an economic partnership agreement (EPA), which is still under negotiation, while a trade pact between Mercosur and India agreement was facilitated by the Brazilian government back in 2009. In contrast, other Latin American countries (Mexico, Chile and Peru) are APEC members and have established an EPA with Japan (AMORIM;

PEREIRA, 2021, p. 10). Brazil's trade relations with Japan have steadily declined from 2013 to 2019, with bilateral flows going down from US\$ 15 billion to US\$ 9.5 billion. Most of this decline was caused by the fall of Brazilian exports (BONFANTI, 2020). Meanwhile, Brazil-India trade had an all-time high of US\$ 11 billion in 2014 and after that suffered a period of decline due to the Brazilian crisis, but is currently on an upward trend: US\$ 8.2 billion in 2020 and is estimated to rise above US\$ 9 billion (COMEXDOBRASIL, 2021).

Bolsonaro's visit to Japan in October 2019 happened in the context of the enthronement of the new emperor Naruhito. During his stay, he unsuccessfully tried to move forward with the Mercosur-Japan deal and declared that he was still building a relationship with the country. According to business associations in Brazil and Japan, the deal would be crucial for Brazilian exports and Japanese investments (BONFANTI, 2020). Following Paulo Guedes' agenda of privatization, Brazil offered in 2020 to open its hydric management sector to Japanese FDI (MDR, 2020).

In an interview, Ernesto Araújo also mentioned Brazil's interest in attracting Japan's investments in agriculture, industry and digital technology (possibly aiming at its participation in Brazil's 5G auction), which would be favorable to the Brazilian model of a "democratic, free and safe" society (ESTADÃO CONTEÚDO, 2021). Furthermore, in 2021, Brazil and Japan concluded cooperation deals in digitalization of agriculture practices and exploration of niobium and graphene technologies, both of which were initiated by Bolsonaro's visit two years back (GOV.BR, 2021).

Another relevant aspect of the bilateral agenda is the Japan-Brazil Partnership Program (signed in 2000), which fosters triangular cooperation with Japanese funding and Brazilian know-how in

developing countries (AMORIM; PEREIRA, 2021, p. 11). However, Bolsonaro has not expressed interest in South-South cooperation and has clearly shifted focus from Latin America and Africa towards special relations with developed countries. In this sense, Brazil has continued its recent trend of neglecting partnerships with emerging powers and markets, which may prove detrimental to its autonomist project in the long-term. It is also a missed opportunity for balancing China's growing economic influence in South America, which could have been partially met by trilateral initiatives such as the Japan-Brazil mechanism.

With regard to India, Bolsonaro visited the country during its National Republic Day in January 2020. The invitation, which received public criticism due to Bolsonaro's controversial views, marked Narendra Modi's Latin America drive. Since his first term, Modi has outreached to the regional countries, exploring the last frontier of India's global strategic footprint. Recently, Indian concerns on energy and food security have driven its policies towards Brazil, especially in the case of biofuels like ethanol (RIBEIRO, 2020). A large delegation of businesspeople from the agricultural, food, defense, biotechnology, biofuel, IT and pharmaceutical sectors, among others, followed Bolsonaro for the India-Brazil Business Forum. Another seven Brazilian ministries also attended the ceremony, including the Agriculture and Science and Technology ministers (APEX, s.d.).

After the official ceremony, Bolsonaro and Modi were able to sign 15 deals in several areas, including a political-strategic action plan<sup>12</sup> and an agreement for facilitation of bilateral investments (PLANALTO, 2020). Some of the complementary sectors ripe for cooperation are space

---

12 The plan has six priority areas: political-strategic coordination; trade, investment, agriculture, civil aviation and energy; science, technology and innovation, space cooperation, environment and technical cooperation; defense and security; culture and education; and consular relations, health, social security and law.

technologies, biofuels, oil and gas and agriculture. Bilateral investments are heavily tilted towards the Brazilian side: in 2018, while India had an FDI stock of US\$ 1.7 billion in Brazil, Brazilian FDI in India amounted to only US\$ 92 million (APEX, s.d.). Following Brazilian privatization projects in 2017, Indian company Sterlite was able to secure a large deal in the power distribution sector. Another relevant question is how to transform the Brazilian and Indian mindsets, breaking geographical and psychological barriers. In this sense, there is a need to connect beyond high-level bureaucracies and business sectors, expanding initiatives at the academic and social spheres in order to increase public awareness (RIBEIRO, 2020).

During his visit, Bolsonaro also sent a message to Argentina's new President Alberto Fernández, stating that he would work towards expanding the Mercosur-India trade agreement and its neighbor would have to follow through. Later on, Fernández declared that he would not endorse external agreements under the Mercosur platform (MARIN, 2020). Once again, the lack of a coordinated action plan among South American neighbors is a symptom of Bolsonaro's approach, which disregards the Mercosur's bargaining power as a regional block for negotiating with foreign powers.

Also worth mentioning is the vaccine corruption scandal involving a Brazilian intermediary (Precisa Medicamentos) which was facilitating an agreement between the Brazilian government and the Indian company Bharat Biotech, which developed the Covaxin Covid-19 vaccine. Following the scandal, Bharat Biotech cancelled its contract with Precisa Medicamentos and accused it of falsifying documents (ROSSI, 2021). Besides putting Bolsonaro's reputation in question, the scandal had the side effect of hurting India's standing in Brazilian public opinion.

## Final remarks

Bolsonaro's foreign policy expresses a diffuse and conflicting agenda of interests, making it difficult to develop a coherent and long-term strategy, especially for Asia. The Occidentalist ideology is anachronistic and disregards the transition towards a post-Western world, a movement that was accelerated by the Covid-19 pandemic and its impacts (RIBEIRO; UNGARETTI, 2021). The reactionary nature of Bolsonaro's foreign policy also did not yield the expected outcomes, generating isolation even from Western and developed countries, which are critical of the Brazilian government's positions in relation to environmental and human rights issues, among others.

The pressure coming from parochial interests and segments of the elite with a more pragmatic view only meant a short-term adjustment, largely uncoordinated and in line with Washington's strategy to strengthen bilateral alliances in order to contain China's ascendance. Despite positive outcomes regarding bilateral relations with India, as well as recent signs of a more moderate tone in dealing with China, Brazil is lagging behind by not adopting an active policy and devising a strategy that enables the country to deal with the structural changes associated with the Asian century. Ideological myopia, combined with the large influence of agribusiness and financial lobbies also poses additional challenges to define broad national interests when dealing with Asian partners.

By underestimating South-South cooperation and the role of Mercosur as a bargaining tool vis-à-vis Sino-US strategic competition and its effects in regional and global scenarios, Brazilian diplomacy distances itself from its traditional quest for autonomy. Besides that, it deepens its asymmetrical relations with Asian partners and

marginalizes itself in the global value chains and emerging institutions of decision-making. Meanwhile, neighboring countries, especially those of the Pacific Alliance and also Argentina, are establishing strategies for Asia in order to position themselves towards the global and regional chains in the Pacific region and to integrate with non-western parallel institutions, some of them China-led, such as the AIIB and BRI.

### References

ABDENUR, Adriana Erthal. Brazil-Asia Trade: Emerging Configurations. In: ARNSON, Cynthia; HEINE, Jorge; ZAINO, Christine. *Reaching Across the Pacific: Latin America and Asia in the New Century*. Wilson Center, 2014.

ALMEIDA, Jorge. Tapas e beijos: as relações Brasil-China no governo Bolsonaro. *Le Monde Diplomatique*, 17 set. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3txyqh4>>. Acesso em: 10 set. 2021.

AMORIM, Samuel Conde; PEREIRA, Laura C.. Brazil's quest for autonomy in Asia: the role of strategic partnerships with China and Japan. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 64, n. 2, p. 1-21, 2021.

APEX. Missão empresarial a Nova Delhi promove negócios entre Brasil e Índia. *Apexbrasil*, s.d. Disponível em: <https://bit.ly/3Ezw9am>. Acesso em: 20 ago. 2021.

ARAÚJO, Ernesto. *A nova política externa brasileira: seleção de discursos, artigos e entrevistas do ministro das relações exteriores*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2019.

BECARD, Danielly Silva Ramos. "O que esperar das relações Brasil-China?". *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 19, n. 1, p. 31-44, nov. 2011.

BONFANTI, Cristiane. Brasil e Japão precisam ser ativos para destravar acordos. *Portal da Indústria*, 04 dez. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3nMzZH6>. Acesso em: 21 ago. 2021.

BRASIL. Visita de Estado do Presidente da República, Jair Bolsonaro, a Pequim (China). *Ministério das Relações Exteriores*, 24-26 out. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3laoI04>. Acesso em 10 set. 2021.

CARDOSO, Daniel. China-Brazil: A Strategic Partnership in an Evolving World Order. *East Asia*, v. 30, n. 1, p. 35-51, dez. 2012

CARIELLO, Tulio. *Investimentos chineses no Brasil (2007–2020)*. Rio de Janeiro: Conselho Empresarial Brasil-China (CEBC), 2021

CERVO, Amado Luiz. Política exterior e relações internacionais

do Brasil: enfoque paradigmático. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 46, n. 2, p. 5-25, dez. 2003

COMEX DO BRASIL. Brasil e Índia ampliam comércio e avançam para dobrar números do intercâmbio bilateral até 2024. *Comex do Brasil*, 17 maio 2021. Disponível em: <https://bit.ly/39fuJmV>. Acesso em: 15 ago. 2021.

ESTADÃO CONTEÚDO. Governo Bolsonaro quer ampliar investimentos japoneses no Brasil. 2021. *Exame*, 18 jan. 2021. <https://bit.ly/3AnzB5p>. Disponível em: . Acesso em: 19 ago. 2021.

FOLHA DE SÃO PAULO. Ruralistas reclamam de viés anti-China no governo Bolsonaro. 2019. *Folha de São Paulo*, 19 mar. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3lfZsFN>. Acesso em: 10 set. 2021.

G1. Ernesto Araújo pede que embaixador da China se retrate por resposta a Eduardo Bolsonaro. **G1**, 19 mar. 2020. Disponível em: <https://glo.bo/2YPIJCZ>. Acesso em: 10 set. 2021.

GABRIEL, João Paulo Nicolini; MANDELBAUM, Henoah Gabriel; CAMPOS, André Sanches Siqueira; CARVALHO, Carlos Eduardo. Bolsonaro, China and the Indo-Pacific: challenges in sight. *Mural Internacional*, Rio de Janeiro, v. 10, p. 1-13, 8 jul. 2019..

GABRIEL, João Paulo Nicolini; PIRES, Desirée Almeida; CARVALHO, Carlos Eduardo. Brazilian engagement to Asia and the Belt and Road Initiative in 2017: less politics, more trade and investments. *Estudos Internacionais*, Belo Horizonte, v. 6, n. 1, p. 26-43, 2 jul. 2018.

GOV.BR. Brasil e Japão assinam acordo de cooperação em tecnologias para grafeno e nióbio. *Governo do Brasil*, 8 jan. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/2XyMAmg>. Acesso em: 28 ago. 2021.

GUILHERME, Mazui. Brics: Bolsonaro diz que parceria com China é 'essencial' para gestão da pandemia. *G1*, 9 set. 2021. Disponível em: <https://glo.bo/3np5wP2>. Acesso em: 11 set. 2021.

HARRIS, Bryan et al. Brazil's Mourao seeks to repair ties with China. *Financial Times*, 29 maio 2019. Disponível em: <https://on.ft.com/3nrSYGG>. Acesso em: 09 set. 2021.

KHANNA, Parag. *The future is Asian: Commerce, Conflict, and Culture in the 21st Century*. New York: Simon & Schuster, 2019.

KRÜGER, Ana; RITTNER, Daniel. Governadores vão à China para conquistar recursos. *Valor*, 13 maio. 2019. Disponível em: <https://glo.bo/3lDfp9l>. Acesso em: 10 ago. 2021.

LOPES, Dawisson Belém. "Brazilian Malaise in the 'Asian Century':



is Brasília paying attention to Asia?". *The Diplomat*, 12 set. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3Ar8gis>. Acesso em: 09 ago. 2021

LOPES, Dawisson Belém. De-westernization, democratization, disconnection: the emergence of Brazil's post-diplomatic foreign policy. *Global Affairs*, [S.L.], v. 6, n. 2, p. 167-184, 14 mar. 2020.

MARIN, Denise Chrispim. Argentina diz não aos acordos externos do Mercosul e se choca com Brasil. *Veja*, 25 abr. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2XpDCrg>. Acesso em: 30 jul. 2021.

MDIC. *ComexVis*. s.d. Disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/comex-vis>. Acesso em: 28 ago. 2021.

MDR. Ministério apresenta projetos de concessão para fundos de investimento japoneses. *Ministério do Desenvolvimento Regional*, 15 set. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3CkDxUS>. Acesso em: 02 set. 2021.

MOREIRA, Danilo Sorato Oliveira. Continuidades e Descontinuidades nos Governos Temer e Bolsonaro na Política Externa Brasileira (2016-2020). *Mural Internacional*, Rio de Janeiro, v. 11, p. 1-17, 26 nov. 2020

OLIVEIRA, Henrique Altemani. *Política Externa Brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2005

OLIVEIRA, Henrique Altemani de. "Brasil e China: uma nova aliança não escrita?". *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 53, n. 2, p. 88-105, 2010.

PLANALTO. Em visita à Índia, Bolsonaro fecha 15 acordos para alavancar cooperação bilateral. *Planalto*, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3nTyp62>>. Acesso em: 25 ago. 2021.

RIBEIRO, Erik Herejk. As Bolsonaro Comes to R-Day, Here's How India and Brazil Can Cement Strategic Ties. *The Wire*, 23 jan. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2XHAXTP>. Acesso em: 27 jul. 2021.

RIBEIRO, Erik Herejk; UNGARETTI, Carlos Renato. COVID-19 e a crise da ordem liberal: aceleração do tempo histórico e mundo pós-ocidental. *Agenda Política*, São Carlos, v. 8, n. 3, p. 191-220, 2021

ROSITO, Tatiana. *Bases para uma estratégia de longo prazo do Brasil para a China*. Rio de Janeiro: Conselho Empresarial Brasil-China (CEBC), 2020.

ROSSI, Marina. Bharat rompe contrato com Precisa por vacina Covaxin em meio a imbróglio sobre documentos falsos. *El País*, 23 jul. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/2VSPwJT>>. Acesso em: 15 ago. 2021.

SANCHES, Mariana. Bolsonaro na ONU: por que presidente não deve conversar com Biden em Nova York, mesmo dividindo hotel e palco. *BBC*, 21 set. 2021. Disponível em: <[bbc.com/portuguese/](https://bbc.com/portuguese/)

brasil-58635925>. Acesso em: 21 set. 2021.

SANTORO, Maurício. The Dragon and the Captain: China in the perspective of Brazil's nationalist right. *Geosul*, Florianópolis, v. 35, n. 77, p. 258-269, 7 dez. 2020.

SARAIVA, Miriam Gomes; SILVA, Álvaro Vicente Costa. Ideologia e pragmatismo na política externa de Jair Bolsonaro. *Relações Internacionais*, [S.L.], n. 64, p. 117-137, dez. 2019.

SAUTER, Betina Thomaz; JUNG, João Henrique Salles. As relações Brasil-Índia: a cooperação Sul-Sul na agenda de política externa brasileira. *Revista Estudos Internacionais*, João Pessoa, v. 11, n. 2, p. 58-81, out. 2020.

SENRA, Ricardo. Um ano após reclamar que China 'compraria o Brasil', Bolsonaro quer vender estatais e commodities em visita a Xi Jinping. *BBC*, 23 out. 2019. Disponível em: <<https://bbc.in/3nnOrFh>>. Acesso em: 08 set. 2021.

SILVA, André Luiz Reis da. Geometria variável e parcerias estratégicas: a diplomacia multidimensional do governo Lula (2003-2010). *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 37, n. 1, p. 143-184, abr. 2015

SILVA, José Medeiros; MARTINS, Diego Vinícius. Visita de Bolsonaro a Beijing confirma a normalidade das relações sino-brasileiras. *Diário do Povo Online*, 18 out. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3lg0hP4>>. Acesso em 10 set. 2021.

STUENKEL, Oliver. Mourão em Pequim poderá elevar patamar das relações Brasil-China. *El País*, 13 maio 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2XbI1Om>>. Acesso em: 11 set. 2021.

UEHARA, Alexandre; CASARÕES, Guilherme. Brazil, East Asia, and the Shaping of World Politics. *Perceptions*, v. 18, n. 1, p. 75-100, 2013.

VERDÉLIO, Andreia. Bolsonaro se encontra com presidente chinês para assinatura de acordos. *Agência Brasil*, 25 out. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3nrS8d0>>. Acesso em: 11 set. 2021.

VIDIGAL, Carlos Eduardo. Bolsonaro e a reorientação da política exterior brasileira. *Meridiano 47 - Journal Of Global Studies*, [S.L.], v. 20, p. 1-16, 13 dez. 2019. Instituto Brasileiro de Relações Internacionais.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel Cepaluni. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 273-335, 2007.

VISENTINI, Paulo F. O Brasil e o mundo: a política externa e suas fases. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 20, n. 1, p. 134-154, 1999.



# A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO JAIR BOLSONARO PARA MUDANÇAS CLIMÁTICAS: RUPTURA NEGATIVA E OS RISCOS

**Jefferson dos Santos Estevo<sup>1</sup>**  
**Leila da Costa Ferreira<sup>2</sup>**

## **Introdução**

As mudanças climáticas e seus riscos já estão em curso no Brasil, muito pelo agravamento do desmatamento na Amazônia. Em 2019, uma fumaça chegou até o sudeste, cobrindo o céu das capitais, era fuligem das queimadas no norte do país. Em 2020, novos desastres ambientais, como o ciclone-bomba no sul e chuvas extremas no sudeste. A região amazônica é fundamental para chuvas, com a mudança do clima, os reservatórios em todo país estão sofrendo com seu baixo volume, o pior em todos os anos registrados. E isto afeta diretamente o setor elétrico, com sua matriz advinda de hidrelétricas (ROMANO, 2021). Em suma, todo um ciclo desregulado: mudança do clima, aumento das queimadas, eventos extremos, e um possível apagão energético, que não ocorreu com a ligação de termelétricas, mais poluentes e atenuantes do aquecimento global.

---

1 Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Pesquisador do LABGEC (Laboratory of Social Dimensions of the Global Environmental Changes in the Global South) (NEPAM/UNICAMP).

2 Professora Titular de Sociologia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Pesquisadora sênior do NEPAM-UNICAMP. Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq - Nível 2. Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).

Um estudo recente (GATTI *et al*, 2021) publicado na revista *Nature*, endossa a perspectiva de que o constante desmate da Amazônia tem reduzido seu papel como absorvedora de CO<sup>2</sup> e se tornando emissora, estamos próximos do ponto de não retorno, a Amazônia já está no limite. A redução da área de floresta tem elevado sua temperatura, mudança no seu clima, elevação do número de queimadas, com consequência modificando todo o fluxo de chuvas da região e do país. A análise demonstrou que áreas com maior degradação e número de queimadas, a região sudeste que faz fronteira com o Cerrado, já aumentou em 0,6°C por década, nos últimos quarenta anos. E a região mais preservada, o oeste, se mantém ainda como responsável pela absorção dos gases e um importante agente de “esfriamento” da região.

As emissões dos chamados gases do efeito estufa (GEE) crescem desde a revolução industrial, provocam maior aquecimento da temperatura e mudanças no clima global, sem respeitar fronteiras. A intervenção da humanidade no planeta e a degradação ambiental formam uma nova era geológica, o Antropoceno (ROCKSTRÖM, 2009; FERREIRA, 2017). As mudanças são irreversíveis, seus riscos já estão em curso, mas não ainda conhecidos por completo, com complexa mensuração e muitos invisíveis. Ao longo dos anos o conhecimento científico avançou, os riscos climáticos são em boa parte reconhecidos e medidas para mitigação são amplamente notáveis. No entanto, as ações são postergadas, considerando que os riscos são futuros, atrasando ações fundamentais no presente, com consequências ainda mais incertas e irreversíveis (GIDDENS, 2010; BECK, 2010; FERREIRA, 2017).

As negociações sobre mudança climática chegaram a um novo acordo em Paris, 2015, com intuito de limitar o aumento da temperatura global em no máximo 2°C, com esforços para limitar em até 1,5°C. Todos os países devem colaborar, adotando medidas de mitigação

domésticas, cada um deve aplicar políticas para reduzir suas emissões e de adaptação (UNFCCC, 2016). As negociações climáticas ocorrem no nível internacional, para adoção de medidas nacionais, nas mitigações das emissões, através de diferentes setores da economia, os dois níveis de análise importam. Segundo Barbi (2014, p.34):

A política climática deve ser sobre as mudanças nos padrões de desenvolvimento, que estão no cerne do problema da mudança climática. De toda forma, a ação e intervenção política nos níveis internacional, nacional e local terão um efeito decisivo no estabelecimento de limites ao aquecimento global, através da redução de emissões (mitigação) e na adaptação ao que já está em curso (BARBI, 2014).

No caso do Brasil, as suas principais emissões são provenientes do desmatamento. A participação do Brasil nas negociações internacionais climáticas estão conectadas com os fatores domésticos, máxime o aumento ou redução do desmatamento. E esta interação entre doméstico e internacional, através da política externa, não são estáticas. Os diversos fatores e atores domésticos atravessam por mudanças, abarcam muitas questões sociais e históricas, impactando na formulação e mudanças na política externa (MILNER, 1997; WENDT, 1999). A análise da política externa precisa entender a diversidade destes atores e seus interesses, suas complexidades e a interação com o internacional, o Estado não pode ser entendido como uma caixa fechada (SALOMON, PINHEIRO, 2013; MILANI, PINHEIRO, 2013). Neste sentido, entendemos que a política externa climática do Brasil não é estática, ela se modificou nos anos recentes.

Para nossa análise, que contempla o período do governo de Jair Messias Bolsonaro (2019- atual), trabalharemos com o modelo de Hermann (1990), sobre os redirecionamentos de política externa. Em suma, quais fatores foram preponderantes para a transição da

política externa climática. Segundo o autor, as mudanças podem ser: I - *mudanças de ajuste* que são quantitativas, transformações específicas nos objetivos, mas sem alterações nos propósitos da política externa; II - *mudanças de programas* que são qualitativas, se modifica a forma de executar a política externa; III - *as mudanças de problemas / metas* nestas se abandona os propósitos, as ideias iniciais sofrem alterações; IV - *mudança de orientação internacional* toda orientação internacional do país é transformada, a mudança mais brusca (HERMANN, 1990).

As modificações ocorrem por diferentes fatores, domésticos e internacionais. Em nossa análise, incluímos o Risco Climático como um dos fatores, com intuito de esclarecer como o governo Bolsonaro entende e avalia mudanças climáticas. Como visto, os riscos climáticos no país já estão em curso, com diferentes problemas atuais e futuros, como a possível desertificação da amazônia, caso políticas de redução do desmatamento não ocorram. A interpretação da política nacional sobre os riscos e sua emergência, podem ou não influenciarem nas políticas climáticas, como por exemplo adotar ou não um regime ou acordos de mitigação. A avaliação sobre o risco, a necessidade de ação, pode modificar a política externa.

Quando os riscos da modernização são “reconhecidos” – e isto quer dizer muito, não apenas o conhecimento a respeito deles, mas o conhecimento coletivo a respeito deles, a crença neles e a exposição política das cadeias de causas e efeitos com eles associadas -, eles desenvolvem uma dinâmica política sem precedentes (...) Aquilo que há pouco se encontrava muito além das possibilidades de acesso político, entra no raio de ação da política (BECK, 2011, p. 95-96).

Assim, analisaremos cinco fatores, os quatro de Hermann (1990): *mudança de Líder Nacional; Burocracia / Agentes; Atores / Fatores Domésticos; Choques Internacionais; e Riscos Climáticos.*

O primeiro a modificação de presidente, já o segundo a burocracia diplomática, questões e os atores envolvidos em política externa no terceiro e o eventos no plano internacional em último. No quinto elemento o risco pode ser um fator de mudança de política externa, no entendimento da urgência ou não preocupação com o tema.

Este trabalho está dividido em três partes. A primeira trabalha com o plano doméstico, uma análise sobre o histórico recente das questões ambientais no país, como o governo de Bolsonaro tem entendido o tema. Na segunda parte, a análise está voltada para o âmbito internacional, a política externa do período e as negociações climáticas. A última parte trabalha com a análise sobre mudanças na política externa climática, tendo como base o modelo de Hermann e os Riscos Climáticos.

### **O âmbito Doméstico e Histórico Recente**

A proteção ambiental não era uma questão relevante para o Brasil na década de 70, início das preocupações globais. No período, o governo militar incentivou a população a ocupar a região amazônica, com a ideia de exploração econômica e também de evitar invasões estrangeiras, naquele momento se iniciou o desmatamento da região. Na análise dos militares, a proteção ambiental era um entrave para a economia e os países desenvolvidos eram os responsáveis pelos problemas ambientais (FERREIRA, 1992; DUARTE, 2004). Em decorrência da falta de preocupação ambiental, a reputação do país era negativa internacionalmente e continuou na década de 1980, com imagens das queimadas circulando o mundo, com a soberania brasileira na região questionada pelos líderes



da França e EUA, um país pouco preocupado com o “pulmão do mundo”. Em 1992 o país sediou a conhecida RIO-92, com intuito de rever sua imagem negativa, buscando ser um ator relevante na temática ambiental, um articulador entre os dois blocos de países (DUARTE, 2004; BARROS, 2017).

Nas negociações climáticas o Brasil é um dos principais atores, de fato consolidou ao longo dos anos seu papel como articulador entre os países, sempre em defesa do “princípio das responsabilidades históricas”, a preocupação com sua soberania e o direito ao desenvolvimento. E este posicionamento defensivo, mesmo que de forma branda, foi modificado em 2009 na COP-15, quando o Brasil adotou metas voluntárias de mitigação, mas com a política externa ainda guiada pelas diretrizes supracitadas. O fator preponderante para esta mudança esteve na redução do desmatamento no período, através de políticas ambientais iniciadas na gestão de Marina Silva no Ministério do Meio Ambiente (MMA), ela ainda foi articuladora do reposicionamento do Brasil nas negociações internacionais (FERREIRA, BARBI, 2016; HOCHSTELLER, 2017).

Os esforços do país devem ser centralizados na redução do desmatamento e de uma agropecuária mais sustentável, ações consideráveis de menor investimento financeiros; do que modificar uma matriz energética, no qual o Brasil possui quase metade por fontes renováveis (PEREIRA, 2019). No entanto, apesar da redução a partir de 2004, os índices retomaram o crescimento em 2013, mantendo valores elevados em 2018, 2019 e 2020 (INPE, 2021). A proteção ambiental perdeu força nos últimos anos. Na gestão de Dilma Rousseff o tema perdera espaço para uma agenda desenvolvimentista, com maior interesse no avanço econômico sem preocupação ambiental. No governo seguinte, Michel Temer,

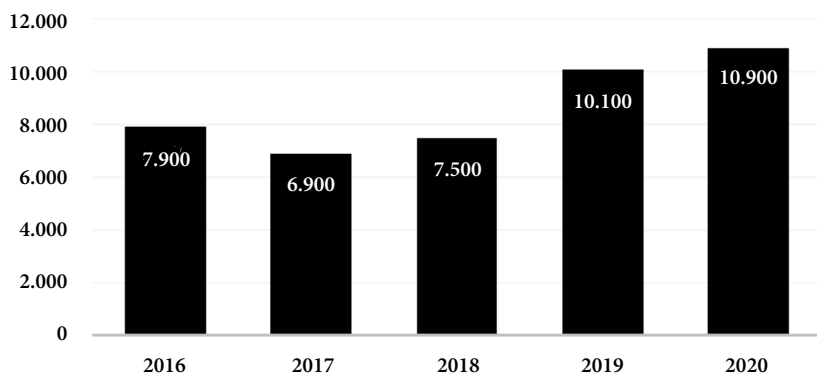
apesar da indicação para o MMA de Sarney Filho, um deputado atuante nas questões de meio ambiente, os avanços para áreas protegidas e o descaso ambiental aumentaram. A elevação das taxas de desmatamento são um índice da gestões menos preocupadas com proteção ambiental. A própria INDC (*Intended Nationally Determined Contribution*) do Brasil não aponta caminhos para redução do desmatamento, apenas políticas genéricas: a redução do desmatamento ilegal na Amazônia até 2030, restaurar doze milhões de hectares de florestas até 2030, fortalecer o Código Florestal e ampliar o manejo sustentável na gestão de florestas nativas (PEREIRA, VIOLA, 2019; ESTEVO, 2021).

O presidente Jair Bolsonaro, ainda na campanha eleitoral, acenou que não teria um ministério do Meio Ambiente, mas uma fusão com o Ministério da Agricultura. Após diversas críticas, de diversos setores, indicou Ricardo Salles para o cargo. O novo ministro tinha um alinhamento muito próximo ao do presidente, a proteção ambiental atrapalha o avanço do agronegócio brasileiro e a economia do país, apesar da manutenção do ministério, se promove a sua redução por outras vias, enfraquecendo a proteção ao meio ambiente, para favorecer o agronegócio. O ministro tem modificado postos importantes no IBAMA e ICMBio, órgãos de controle do governo federal. Para Salles, o mais relevante é combater os vetores que contribuem para a derrubada ilegal de florestas e não a fiscalização. As críticas com gestão de Salles, o descaso ambiental, gerou um manifesto de oito<sup>3</sup> ex-ministros anteriores pelo desmonte do MMA (ARTAXO, 2019; ESTEVES, 2019).

---

3 Rubens Ricupero (governo Itamar Franco); Gustavo Krause e José Carlos Carvalho (Fernando Henrique Cardoso); Marina Silva e Carlos Minc (Luiz Inácio Lula da Silva); Izabella Teixeira (Lula e Dilma Rousseff); José Sarney Filho (FHC e Michel Temer) e Edson Duarte (Temer).

Gráfico 4.1 – Taxa Anual de Desmatamento na Amazônia Legal (em km<sup>2</sup>) (2016–2020)



Fonte: Elaboração própria a partir de INPE (2021).

A compreensão sobre políticas domésticas ambientais, assim como o da política externa, necessita de entendimento sobre a política nacional e a relação entre os partidos políticos (HOCHSTETLER, 2017). No país ocorre um presidencialismo de coalizão, onde o executivo necessita do apoio do congresso para poder governar. Assim, o presidente e seu partido devem dialogar com os congressistas, indicando cargos e ministérios (ABRANCHES, 2018). O presidente Bolsonaro indicou para o Ministério da Agricultura a líder da bancada ruralista, Tereza Cristina. Esta bancada é uma das maiores do congresso, sua participação cresceu nos últimos governos, tem como intuito a defesa do setor agropecuário, na menor proteção ambiental e avanço em áreas protegidas (ARAUJO, 2020).

A proteção ambiental exige investimentos e estrutura do Estado. Na gestão atual, o orçamento destinado para proteção ambiental foi ainda mais reduzido, diminuindo ainda mais as fiscalizações. A bancada ruralista, apoiadora do governo federal, está interessada em seus próprios

benefícios, barrar as leis ambientais e aprovar outras de redução do controle (DIELLE-VIEGAS *et al*, 2020; ARAUJO, 2020). Os cortes no orçamento do IBAMA e no MMA auxiliam nessa política de avanço em regiões preservadas, cedendo novas terras para o agronegócio. As políticas atuais, de exploração da região amazônica e aumento do desmatamento, estão destruindo todos os esforços dos anos anteriores (PEREIRA *et al*, 2019; DIELE-VEGAS *et al*, 2020; ARAUJO, 2020).

No dia 23 de Junho o ministro Salles foi exonerado do cargo, em virtude do seu pedido de demissão. O ministro estava com duas ações no Supremo Tribunal Federal, em decorrência de duas denúncias. A primeira por uma investigação da Polícia Federal (PF) sobre a sua conduta à frente do ministério, no sucateamento da fiscalização, militarização dos órgãos e na facilitação de exportação de madeira ilegal, conhecida como Operação *Akuanduba*. O segundo, também pela PF, de outra operação, a *Handroanthus*, na qual ocorreu a maior apreensão da história de madeira ilegal, mas o ministro Salles defendeu a exportação da carga, alegando não haver ilegalidades. Um outro ponto relevante foi a fala do ministro para aproveitar a pandemia do Corona vírus e “passar a boiada”, divulgação de uma reunião ministerial. O termo faz referência para afrouxar licitações e fiscalizações, no intuito de avançar para áreas de proteção (CORREIRO BRASILIENSE, 2021).

Apesar da saída de Salles, como visto no gráfico 1, o aumento do desmatamento e o descontrole das queimadas, já apresentam uma imagem negativa do país, que tem refletido internacionalmente. Ou seja, o plano doméstico, uma política contra o meio ambiente, influência na política externa brasileira, sobretudo no âmbito climático. O atual governo demonstra, junto com aliados, a ideia próxima do período militar, redução nas áreas de proteção, avanço do agronegócio e do desmatamento. Desde a campanha eleitoral

em 2018, o presidente já deixou claro que este seria o caminho, menos proteção ambiental, já que em sua análise, só atrapalha o desenvolvimento econômico.

### Política Externa e Negociações Climáticas

O presidente Jair Bolsonaro, ainda como candidato, indicava que ocorreria uma ruptura na sua política externa, descolar dos governos anteriores, PSDB, PT e PMDB, sendo necessário a revisão da posição do Brasil no sistema internacional. A política externa deveria estar alinhada com países como mesmo viés ideológico, a extrema direita, e ainda com um posicionamento conservador nos costumes e com um discurso de liberalismo na economia (SPEKTOR, 2019; CASARÕES, 2019). Para o cargo de chanceler elegeu Ernesto Araújo, um diplomata com menor experiência, mas alinhado com os pensamentos do presidente e da ala mais ideológica do governo (SARAIVA, 2020).

O novo chanceler junto com o Bolsonaro, buscou a aproximação com o presidente dos Estados Unidos Donald Trump, na ideia de combater o “globalismo” e o “marxismo cultural” nas relações internacionais. E além dos EUA, o país esteve alinhado com outros países de direita, Israel, Itália, Hungria e a Polônia (CASARÕES, FLAMES, 2019). O discurso do anticomunismo da campanha presidencial também é visto na política externa, com ataques aos países de esquerda, como Cuba e Venezuela. A China, principal parceira econômica do país, sofreu diversos ataques do presidente Bolsonaro, do ministro Araújo e demais aliados, como o Eduardo Bolsonaro. A ideia é de utilizar a política externa para agradar parte do eleitorado do presidente, os denominados conservadores de direita, antipetistas e anticomunistas (CASARÕES, 2019; SCHUTTE, *et al*, 2019). Na análise de (SCHUTTE, *et al*, 2019, p. 99):

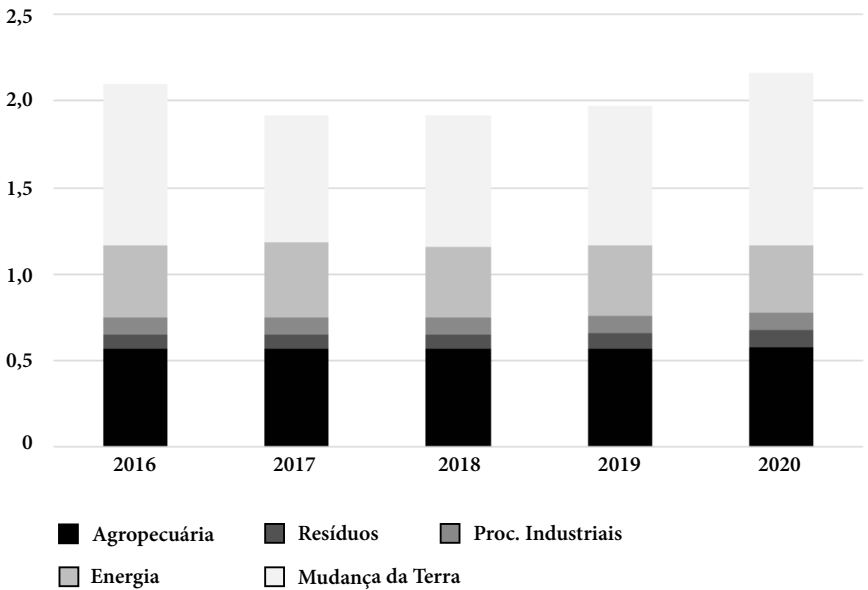
Quer dizer: a ideologização da política externa foi construída estrategicamente por Bolsonaro e pela ala olavista ao longo dos últimos anos e integrou a campanha eleitoral. Os ganhos perseguidos pela política externa praticada por essa ala não são primariamente econômicos-comerciais, mas sim de natureza simbólica, visando mobilizar a base eleitoral do presidente.

No âmbito da mudança climática, Bolsonaro indicou que poderia sair do Acordo de Paris, em alinhamento com a política de Donald Trump dos EUA, o qual o presidente é admirador. A justificativa do presidente era de perda da soberania e atrapalhar o desenvolvimento. Os filhos de Bolsonaro e o chanceler Ernesto Araújo são céticos do aquecimento global. O presidente durante reunião do G-20 em Junho de 2019, disse que o Brasil continuaria no acordo climático. O governo de Temer indicou que o Brasil aceitaria ser sede da COP-25, ao assumir a gestão, Bolsonaro revogou o convite, alegando questões financeiras (ESTEVEVES, 2018, 2019; CASARÕES FLAMES, 2019). As mudanças climáticas foram retiradas e/ou diminuídas tanto no Ministério das Relações Exteriores (MRE) quanto no MMA. Para Araújo “O climatismo é basicamente uma tática globalista de instalar o medo para obter mais poder” (ARAUJO, 2018, n.p). Segundo o chanceler, a questão climática foi sequestrada pela esquerda, para manter a regulação do Estado sobre a economia, o que pode favorecer a China, para Araújo a questão do clima é uma conspiração marxista (CASARÕES, FLAMES, 2019). Esta visão contrária ao Acordo de Paris e a mudanças climáticas visa agradar a bancada ruralista, já que não aceita regulação contra o desmatamento, indicadas pelo Brasil. Para satisfazer o plano doméstico, avanço agropecuário na Amazônia, Bolsonaro critica acordos internacionais, ameaçando retirar o Brasil (SPEKTOR, 2019).

A questão do desmatamento amazônico voltou à pauta internacional em setembro de 2019. O aumento das queimadas gerou repercussão internacional, com diversas personalidades criticando o governo brasileiro. O país e a política ambiental de Jair Bolsonaro, também foram alvo de críticas de líderes de outros países, sobretudo europeus. O presidente e seus interlocutores acusam tentativa de obstrução da soberania brasileira, ingerência em tema doméstico (GOTAZAR, 2019). O presidente criticou a chanceler alemã Angela Merkel, e disse que a Alemanha deveria cuidar de suas florestas. O presidente Emanuel Macron da França criticou as queimadas no Brasil e levou a pauta para o G7. O presidente, alegando questão de soberania, não aceitou a ajuda financeira do G-7 (MENDONZA, 2017). O Acordo firmado entre Mercosul e União Europeia estaria em risco devido aos posicionamentos do Brasil, em direitos humanos e questões ambientais, dois temas ligados à Amazônia, pela proteção aos povos tradicionais e o aumento no desmatamento (CASARÕES, FLAMES, 2019).

Após a divulgação do aumento das queimadas o governo brasileiro foi criticado pelos governos da Alemanha e da Noruega, principais apoiadores do Fundo Amazônia. O presidente Bolsonaro extinguiu o Comitê Orientador do Fundo Amazônia (Cofa). O governo Bolsonaro, desde o início critica o Fundo e as ONGs engajadas na proteção contra o desmatamento. A retórica é de soberania, já que o governo não tem controle das organizações envolvidas e para onde são destinados recursos. A Alemanha e Noruega retiraram suas contribuições, já que o Cofa era órgão necessário ao cumprimento do acordo. Ao total, o Fundo recebeu R\$3,19 bilhões de doações, em maioria do governo norueguês. A resposta do governo brasileiro é de que o dinheiro não era necessário (GRANDELLE *et al*, 2019; BARBOSA, 2019).

Gráfico 7.2 – Emissões Brasileiras por Setores (2016–2019) (CO<sub>2</sub>e)



Fonte: Elaboração própria a partir de SEEG (2021).

O gráfico acima indica a estabilidade das emissões nacionais em patamares elevados, muito em decorrência dos altos índices de desmatamento, como apontado no gráfico 1. Os dados do último ano, 2020, o qual ocorreu uma desaceleração econômica em virtude da pandemia do Corona vírus, apontam crescimento das emissões nacionais. E isto decorre sobretudo por dois setores, agropecuária de mudança da terra, com mais emissões. O setor de energia apresentou redução de emissões, em virtude da menor utilização de veículos, em decorrência de menor circulação da população, para evitar a disseminação do vírus. Os motivos são a elevação do desmatamento e também em decorrência de mais gado nos pastos, com emissão de metano, decorrente da pandemia e menor consumo de carne. Em um



mundo com baixo crescimento econômico e de emissões, o Brasil mantém sua elevação, já que o desmatamento cresceu no período, como vimos, por falta de políticas nacionais e uma ideia de não preocupação ambiental do governo federal.

Para o presidente o discurso de que a Amazônia é um patrimônio da humanidade contraria a ideia da ditadura militar, de que “A Amazônia é Nossa”, ou seja, reacende o discurso nacionalista, sustentado por notícias conspiratórias, de uma invasão internacional. Porém, os militares no período tinham planos para exploração da região, em Bolsonaro não existem ideias, mas sim apenas flexibilizações e redução da fiscalização, no intuito de agradar alguns pequenos grupos, como a bancada ruralista. (GAGLIARDI, *et al*, 2021). No que tange as negociações globais, o Brasil recebeu pelo segundo ano seguido o Prêmio Fóssil do Ano na COP-26, em decorrência de sua participação negativa no combate à mudança do Clima. Um dos prêmios resultado da redução na participação da sociedade civil nas discussões climáticas e o segundo por falta de políticas de adaptação e proteção das pessoas para o clima. Em 2019, o prêmio foi entregue em virtude do país atrapalhar as negociações climáticas (OC, 2020).

Assim como Salles, Ernesto Araújo também pediu demissão do cargo. Após muitas divergências com o congresso nacional, no que tange a condução do MRE na pandemia do Covid-19, o chanceler não continuou no cargo. Em seu período, Araújo foi responsável por muitas mudanças no histórico do Brasil nas relações internacionais. Alterou a agenda multilateral do país para uma aliança com o governo Trump, mudando votações históricas do país, com relação aos direitos humanos, meio ambiente, gênero e conflitos internacionais. O MRE cedeu espaço para a agenda

conservadora, guiada pelo presidente Bolsonaro, o qual Araújo sempre esteve alinhado (CASARÕES, 2019; SCHUTTE, *et al*, 2019). A política externa climática, como veremos, foi impactada por esta nova agenda, iniciada na gestão Bolsonaro.

### **Política Externa Climática de Jair Bolsonaro – Orientação Internacional**

O presidente, ainda na campanha, havia anunciado uma possível saída do Acordo de Paris e depois se recusou a sediar a COP-25 no país. Nas negociações internacionais, o país recebeu três prêmios negativos, por seus posicionamentos contrários à mitigação climática. O discurso e a participação do país como um articulador e preocupado com mudança climática, foi modificado para uma agenda conservadora e soberanista. A ideia é de não interferência na gestão do território, máxime na Amazônia. E ainda, o Brasil buscou sempre uma aliança com o governo de Trump, um cético das mudanças climáticas. A política climática é um dos exemplos mais claros de ruptura com os governos anteriores. Assim, a modificação da política externa, em base com o modelo de Hermann (1990) é de *Orientação Internacional*. Segundo o autor (1990, p.6, nossa tradução): “Não uma política, mas muitas são alteradas mais ou menos simultaneamente”. Um país antes líder das negociações globais, trabalhando sempre como um articulador entre os blocos de países, passa a sugerir a saída do principal acordo climático global. E ainda, parte do governo, como Araújo e Salles, colocam sempre em dúvida a veracidade do aquecimento global, o Brasil se torna um país cético da mudança climática, antes sempre engajado em auxiliar os acordos internacionais. Na gestão Bolsonaro, o foco é a ideia da soberania, em detrimento ao global e o multilateral.

A modificação da política externa está associada com diversos fatores. No modelo de Hermann (1990), a *mudança de líder*, ou seja, do presidente, pode auxiliar nas modificações. Como visto, o presidente Bolsonaro sempre indicou ser contrário à proteção ambiental e aos povos originários. Para ele, o ideal é o avanço em áreas protegidas e não criar mais regiões de conservação, o presidente entende como entrave para a economia. E ainda, no que tange as queimadas na Amazônia, muito criticada por líderes de outros países, Bolsonaro respondeu de forma soberanista, sem diálogo e com desprezo por ajudas internacionais. A boa relação com o presidente Trump, fez com que o país cogita-se sair do Acordo de Paris, indicação do próprio Bolsonaro.

Quantos países não assinaram esse acordo? Muitos países importantes não assinaram, outros saíram. Por que o Brasil tem que dar uma de politicamente correto e permanecer num acordo possivelmente danoso à nossa soberania? A nossa soberania jamais estará em jogo (BOLSONARO, 2018, n.p.).

O Brasil com Bolsonaro retoma as ideias e a imagem do período da ditadura militar. O retorno de um discurso soberanista e cético ao clima. E ainda recupera, com mais veemência, o discurso das responsabilidades históricas. Este sempre presente na política externa climática, mas que com Bolsonaro fica mais explícito, como na época da ditadura militar. Com a perda do Fundo Amazônia, o presidente não buscou o diálogo, mas sim um tom ofensivo: "Eu queria até mandar um recado para a senhora querida Angela Merkel (...) pegue essa grana e refloreste a Alemanha, ok? Lá está precisando muito mais do que aqui" (BOLSONARO, 2019). Em suma, o presidente é responsável pela mudança na política externa climática do Brasil, tornando o país um opositor do combate ao clima, a *mudança de líder*, foi preponderante para a ruptura negativa da política externa climática.

O segundo fator no modelo de Hermann (1990) é de mudança de *burocracia/agente*, ou seja, na diplomacia do país, na chancelaria. Como visto, Ernesto Araújo é um cético do aquecimento global e das mudanças climáticas. Ele não acredita nas evidências científicas, mas que existe uma tentativa *globalista* para que ocorram reduções do crescimentos economicos dos países ocidentais, em detrimento da China “O climatismo é basicamente uma tática *globalista* de instalar o medo para obter mais poder” (ARAUJO, 2018, n.p.). O chanceler promoveu diversas mudanças dentro do MRE, todas contrárias às mudanças climáticas, ele extinguiu a Subsecretaria-Geral de Meio Ambiente, Energia, Ciência e Tecnologia, que cuidava das negociações sobre mudanças climáticas. Ele criou a Secretaria de Assuntos de Soberania Nacional e Cidadania, a qual não há um departamento sobre o clima. Em suma, Araújo ou mudança de *burocracia/agente* foi essencial para negativa da política climática, sobretudo pelas ideias do chanceler, sempre céticas e tratando o tema como uma causa em benefício da China.

Ao longo do tempo, entretanto, a esquerda sequestrou a causa ambiental e a perverteu até chegar ao paroxismo, nos últimos 20 anos, com a ideologia da mudança climática, o climatismo. O climatismo juntou alguns dados que sugeriam uma correlação do aumento de temperaturas com o aumento da concentração de CO2 na atmosfera, ignorou dados que sugeriam o contrário, e criou um dogma “científico” que ninguém mais pode contestar sob pena de ser excomungado da boa sociedade – exatamente o contrário do espírito científico (ARAUJO, 2018, n.p.).

E em conjunto com Enerto Araujo, na análise de *burocracia/ agente*, destacamos ainda um outro ator doméstico relevante, o ministro Salles, o qual promoveu uma política de redução da proteção ambiental, com diminuição dos investimentos e fiscalizações. O país

apresentou uma elevação substancial nos níveis de desmatamento, o que também aumentou as emissões nacionais. O próprio ministro é investigado em duas operações da PF, por justamente beneficiar madeireiros e prejudicar à proteção ao meio ambiente. No que tange especificamente à mudança do clima, Salles não coloca a interferência da humanidade como causador do aquecimento global, defende a ideia de que faltam estudos: "comportamento humano tem um impacto no clima", mas que "ainda é preciso questionar quão grande é a contribuição humana" para a mudança climática. "Ainda temos que averiguar isso"(SALLES,2019). Nas negociações internacionais, o ministro defende que o Brasil precisa de investimentos internacionais, pagamento para preservação, e que a região amazônica precisa se desenvolver economicamente.

Na análise dos *Atores/Fatores Domésticos*, está na pressão da bancada ruralista na proposição de uma política contrária com à proteção ambiental. E esta bancada, muito forte no congresso, tem influenciado no avanço contra áreas de proteção, homologação de terras dos povos tradicionais e exploração de regiões antes protegidas. Embora os ruralistas tenham participado dos governos anteriores, na gestão Bolsonaro se tornou ainda mais ativa sua influência, a negação da preservação ambiental. A elevação dos índices de desmatamento tem total relação com o avanço e poder desta bancada no congresso, com o aumento do desmatamento tem influenciado a imagem negativa internacional do país, mas se promove cada vez mais legislações em prol apenas dos interesses do agronegócio. A bancada ruralista não influencia diretamente na mudança da política externa, mas sua atuação, na promoção de uma política com expansão do agronegócio, tem contribuído para o aumento do desmatamento, ponto central na política externa climática.

No que tange *Choques Internacionais* ou mudanças importantes nas relações internacionais, não identificamos uma fator relevante para ruptura negativa da política externa climática do Brasil. A eleição de Donald Trump, um cético climático, ocorreu antes da eleição de Bolsonaro, que buscou estar próximo do presidente estadunidense. Apesar do alinhamento com o presidente dos EUA, este não foi um fator substancial para mudança da política externa climática. Um fator importante está no *risco*, a maneira que o governo Bolsonaro entende as consequências negativas das mudanças climáticas para o país.

## Conclusão

O estudo da revista Nature (2021) expõe a urgência ambiental da floresta amazônica, que em muito em breve entrará em um cenário negativo sem retorno. Pelo estudo, uma parte da região já é mais emissora de CO<sup>2</sup>, modificando a capacidade captadora, muito importante para mitigação das mudanças climáticas. Com estas mudanças na floresta, seu desmate e aumento das queimadas, soma-se ainda a elevação da temperatura global e local. Segundo estudo de Nobre *et al* (2019) com aumento de temperatura em 4°C e com 40% de seu território devastado, é muito provável ocorrer uma *savanização* da floresta amazônica, um dano irreversível, que acarretará diversos riscos. No atual momento, já ocorreram a elevação da temperatura e 20% do seu território foi devastado, e como visto no gráfico 1, crescente. Segundo Nobre (2019, n.p.):

O principal fator de preocupação é o aumento da duração da estação seca no sul e no sudeste da Amazônia. Nos últimos 30 anos, a estação seca está em média seis dias mais longa por década. A mais duradoura passou de meio mês. Se continuar assim, aquela região acabará virando uma savana bem degradada. Nos nossos cálculos, se o aquecimento na Amazônia passar de

4°C – já chegou a 1,5°C –, teremos essa grande mudança do bioma para a savana. Seria um caso extremo, no qual as emissões continuariam como estão por 40, 50 anos.

Os estudos comprovam a urgência em preservar a região, não apenas para o Brasil, mas no nível global, pela contribuição da Amazônia na absorção dos gases do efeito estufa e sua biodiversidade. Para o Brasil, o agravamento dos riscos climáticos, como o aumento da temperatura global, afetará sua produção de alimentos, o que será uma perda enorme em uma economia baseada na agropecuária exportadora. Boa parte da produção do país deverá ser deslocada de suas atuais regiões para em sua grande parte mais ao sul do país, que é muito menor, dificultando a produção em grande escala. (ASSAD *et al*, 2019). As transformações nos ciclos das chuvas, decorrentes das mudanças climáticas, sobretudo na região amazônica, já estão afetando os reservatórios nacionais, devido a menor quantidade de chuvas. Com agravamento das mudanças climáticas e a modificação nos ciclos da chuva, o país deve enfrentar dificuldades na geração por hidrelétricas. Os impactos podem ocorrer na energia de biomassa, caso as plantações sejam afetadas, além de possíveis mudanças nos ventos, ocasionando perdas no setor eólico. A energia solar, em expansão no país, pode até se beneficiar, mas ainda não é certo (SCHAEFFER *et al*, 2019).

Em suma, o país poderá sofrer ainda mais com os riscos climáticos, até mesmo avanço de doenças, como dengue e surgimento de novos vírus. Na gestão de Michel Temer, os dois ministros pontuaram a urgência climática, mantendo o posicionamento do Brasil com a ciência do clima. “Estou confiante de que, neste fórum, continuaremos a avançar numa resposta afirmativa forte e coletiva àquela que representa a ameaça mais significativa para a humanidade no século XXI” (SARNEY, 2016, n.p). O ministro Duarte reiterou a urgência climática em seu discurso na COP-24:

Estamos reunidos neste que é o principal fórum internacional para coordenar respostas globais à mudança do clima, que se torna cada dia mais premente. Aqui, temos espaço para buscar caminhos que nos levem a superar este desafio global. (...) Espécies estão sendo extintas; habitats desaparecendo; fontes se esgotando; poluentes e emissões se acumulando. E o Planeta cada vez mais quente (DUARTE, 2018, n.p).

No governo atual, como visto, existe um grande ceticismos do aquecimento global, das mudanças climáticas e da preocupação com os riscos. E ainda, promove no plano doméstico ações contrárias ao meio ambiente, alinhada com a bancada ruralista, elevando os índices de desmatamento e as queimadas, que segundo análise do presidente Bolsonaro: “A Amazônia, a bacia amazônica pega fogo? Não pega fogo. Nem se você pegar o fósforo, o álcool, é difícil pegar fogo. É úmida, não pega fogo” (BOLSONARO, 2021). O governo nega a ciência, assim, não há urgência em mitigar à mudança do clima, promovendo uma política doméstica e exterior contra o tema. Na análise sobre a importância do *risco* na mudança da política externa climática, entendemos que o governo é cético, portanto não existem preocupações com os riscos das mudanças climáticas, nem com os atuais e sem perspectiva futura. O que se apresentou na gestão Bolsonaro até este momento, foi um ceticismo, tanto do presidente, do ministro Salles e sobretudo do chanceler Ernesto Araújo:

Esse dogma vem servindo para justificar o aumento do poder regulador dos Estados sobre a economia e o poder das instituições internacionais sobre os Estados nacionais e suas populações, bem como para sufocar o crescimento econômico nos países capitalistas democráticos e favorecer o crescimento da China. (Parte importante do projeto globalista é transferir poder econômico do Ocidente para o regime chinês; parte fundamental do projeto de Trump é interromper esse processo, o que já está ocorrendo). O climatismo é basicamente uma tática globalista de instilar o medo para obter mais poder (ARAUJO, 2018, n.p).



O Brasil rompe então com sua diplomacia preocupada com à mudança do clima, sempre presente nas negociações da ONU, renegando a urgência em mitigar as mudanças climáticas e seus riscos. Desde a campanha eleitoral, o país ameaçou sair do AP e depois negou ser sede da COP-25. Na mudança de *Orientação Internacional* “os objetivos internacionais do país alteram-se” (HERMANN, p. 5, nossa tradução), o país muda sua análise e atuação em um determinado tema de sua política externa. No âmbito da mudanças climáticas, o país rompe com o histórico dos governos anteriores, modificando sua política externa climática. Em nossa análise, este período pode ser caracterizado como *ruptura negativa*. O país deixa sua liderança nas negociações e seu papel articulador, para seguir o negacionismo científico do aquecimento global e uma política soberanista, entendendo a questão do clima como ameaça ao seu território. O Brasil retoma um posicionamento próximo do período da ditadura militar, com um discurso soberanista e em defesa do desenvolvimento sem proteção ambiental, sobretudo na região amazônica.

As emissões nacionais seguem em patamares elevados, sendo os anos de 2020, mesmo com a pandemia, retomando índices muito altos. E isto decorre do desmatamento, que está em elevação desde o início do governo Bolsonaro. Ao contrário dos outros principais emissores globais, China, EUA, Rússia e Índia, as quais suas emissões estão no setor de energia, o que impacta na economia do país, o Brasil apresenta emissões no desmatamento, um setor que não rentável para a economia. Como visto, alguns fatores domésticos são responsáveis por influenciar a política externa, máxime os índices de desmatamento, o qual o governo atual não apresenta preocupação, políticas de redução. O agravamento ou mesmo manutenção destes altos índices, serão de impacto negativo para a política externa brasileira, em diferentes

negociações e acordos internacionais. Assim, é com urgência que políticas nacionais e a política externa brasileira climáticas apresentem mudanças.

## Referências

- ABRANCHES, S. *Presidencialismo de coalizão: Raízes e evolução do modelo político brasi-leiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.
- ARAUJO, E. Sequestrar e perverter. *Metapolítica 17- Contra o Globalismo*. 12, Outubro, 2018. Disponível em: <<https://www.metapoliticabrasil.com/post/sequestrar-e-perverter>>. Acesso em jul. 2021.
- ARAUJO, S. Environmental Policy in the Bolsonaro Government: The Response of Environmentalists in the Legislative Arena. *Brazilian Political Science Review*. v.14, n. 2, p. 1-20, 2020.
- ARTAXO, P. Working together for Amazonia. *Science*, v. 363, n. 6425, jan. 2019.
- ASSAD, E; RIBEIRO, R; NAKAI, A. Assessments and How an Increase in Temperature may Have an Impact on Agriculture in Brazil and Mapping of the Current and Future Situation. In: NOBRE, C.; MARENGO, J.; SOARES, W. (Orgs.). *Climate Change Risks in Brazil*. Cham Springer International Publishing, 2019, p. 31-66.
- BARBI, F. *Governando as mudanças climáticas no nível local: riscos e respostas políticas*. 2014. Tese (Doutorado em Ambiente e Sociedade) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas.
- BARBOSA, V. O que é o Fundo Amazônia e por que ele virou alvo do governo Bolsonaro. *Revista Exame*. São Paulo, 6, Julho, 2019. Disponível em: <<https://exame.com/brasil/o-que-e-o-fundo-amazonia-e-por-que-ele-virou-alvo-do-governo-bolsonaro/>>. Acesso em jul. 2021.
- BARROS, Antonio. Brazil's Discourse on the Environment in the International Arena, 1972–1992. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 39, n. 2, p. 421-442, ago. 2017.
- BECK, U. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. São Paulo: Editora 34, 2010.
- BOLSONARO, J. "Se não mudar, saímos fora", diz Bolsonaro sobre Acordo de Paris. *IG*. São Paulo, 13 dez. 2018. Disponível em: <<https://ultimosegundo.ig.com.br/politica/2018-12-13/jair-bolsonaro-acordo-paris.html>>. Acesso em jun. 2021.

\_\_\_\_\_. Criticadas por Bolsonaro, Noruega e Alemanha reflorestam mais que desmatam. *Uol*. São Paulo, 16 ago. 2019. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/meioambiente/ultimasnoticias/redacao/2019/08/16/bolsonaro-tem-razao-reflorestamento-na-alemanha-e-noruega-superam-desmate.htm>>. Acesso em jun. 2021.

\_\_\_\_\_. “Nem se você pegar o fósforo, o álcool, é difícil pegar fogo”, diz Bolsonaro sobre Amazônia. *O Globo*. Brasília, 8, Fevereiro, 2021. Disponível em: <https://oglobo.com/sociedade/nem-se-voce-pegar-fosforo-alcool-dificil-pegar-fogo-diz-bolsonaro-sobre-amazonia-24873771> Acesso: JUL/2021.

CASARÕES, G. Eleições, Política Externa e os Desafios do Novo Governo Brasileiro. *Pensamento Próprio*. v.24, p. 231-274. 2019.

\_\_\_\_\_; FLEMES, D. Brazil First, Climate Last: Bolsonaro's Foreign Policy. *GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien, Institut für Lateinamerika-Studien*, 2019.

CORREIO BRASILIENSE. Salles fora do governo: veja listas de ataques e desmontes do ex-ministro. *Correio Brasiliense*. Brasília, 24 jun. 2021. Disponível em: <<https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2021/06/4933356-salles-fora-do-governo-veja-listas-de-ataques-e-desmontes-do-ex-ministro.html>>. Acesso em jul. 2021.

DIELE-VIEGAS, L, PEREIRA, E, ROCHA, C. The new Brazilian gold rush: Is Amazonia at risk?. *Forest Policy and Economics*. v.119, 2020.

DUARTE, L. *Política externa e meio ambiente*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2004.

DUARTE, E. COP-24: ministro faz balanço de combate à mudança do clima. *Ministério do Meio Ambiente*. Katowice, 12, Dezembro, 2018. Disponível em: <<https://antigo.mma.gov.br/informma/item/15313-na-cop-24-ministro-faz-balanco-de-avancos-no-combate-a-mudanca-do-clima.html>>. Acesso em jul. 2021.

ESTEVES, B. O meio ambiente como estorvo. *Piauí*. Junho, 2019. Disponível em: <<https://piaui.folha.uol.com.br/materia/o-meio-ambiente-como-estorvo/>>. Acesso em jul. 2021.

ESTEVO, J. Riscos e mudanças climáticas: os casos de Brasil e China (2011–2019). 2021. Tese de Doutorado — Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP.

FERREIRA, L. *Estado e ecologia: novos dilemas e desafios (a política ambiental no Estado de São Paulo)*. 1992. Tese de Doutorado —

Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP.

FERREIRA, L. O desafio das mudanças ambientais globais no Antropoceno. In: (org) FERREIRA, L. *O desafio das Mudanças Climáticas: Os Casos Brasil e China..* Jundiaí: Paco Editorial, 2017. p. 15-57.

\_\_\_\_\_; BARBI, F. The Challenge of Global Environmental Change in the Anthropocene: An Analysis of Brazil and China. *Chinese Political Science Review*, v. 1, p. 1-13, 2016.

GATTI, L; BASSO, L., MILLER, J., *et al.* Amazonia as a carbon source linked to deforestation and climate change. *Nature*, v. 595, n. 388–393, 2021.

GIDDENS, A. *A política da mudança climática.* Rio de Janeiro: Zahar Editora, 2010.

GORTÁZAR, N. Indústria agropecuária do Brasil se alia a ONGs para exigir que Bolsonaro detenha o desmatamento. *El País.* São Paulo, 7 set. 2019. Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2019/09/06/politica/1567800993\\_086681.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2019/09/06/politica/1567800993_086681.html)>. Acesso em jul. 2021.

GRANDELLE, R; FIBE, C; SOUZA, A. Noruega paralisa repasses para o Fundo Amazônia. *O Globo.* Brasília, 15, Agosto, 2019. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/sociedade/noruega-paralisa-repasses-para-fundo-amazonia-23879397>>. Acesso: JUL/2021.

HERMANN, C. Changing course: when governments choose to redirect foreign policy. *International Studies Quarterly.* v. 34, n. 1, p. 3-21, 1990.

HOCHSTELLER, K. Tracking presidents and policies: environmental politics from Lula to Dilma. *Policy Studies.* v. 38, n. 3, p. 262-276, 2017.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS (INPE). Proedes. Taxa de Desmatamento Anual na Amazônia Legal (1988–2021), 2021. Disponível em: <[http://terrabilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal\\_amazon/rates](http://terrabilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal_amazon/rates)>. Acesso em jul. 2021.

MENDONZA, H. Bolsonaro condiciona avaliar ajuda do G7 a retirada de “insultos” de Macron e reforça atrito com a França. *EL País.* São Paulo, 27 ago. 2019. Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2019/08/27/politica/1566889091\\_205938.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2019/08/27/politica/1566889091_205938.html)>. Acesso em jul. 2021.

MILNER, H. *Interests, institutions, and information: Domestic politics and international relations.* Princeton: Princeton University Press, 1997. p. 328.

MILANI, C; PINHEIRO, L. Política Externa Brasileira: Os Desafios de sua Caracterização como Política Pública. *Contexto Internacional*. v.35, n.1, p.11-41. 2013.

NOBRE, C. Amazônia está sendo transformada em Cerrado, diz Carlos Nobre. *Rede Brasil Atual*. 12, Janeiro, 2019. Disponível em: <<https://www.redebrasilatual.com.br/ambiente/2019/01/amazonia-esta-se-trans-formando-em-cerrado-apontam-estudos/>>. Acesso em jun. 2021.

PEREIRA, E; FERREIRA, P; RIBEIRO, L; CARVALHO, T; PEREIRA, H. Policy in Brazil (2016–2019) threaten conservation of the Amazon rainforest. *Environmental Science and Policy*, v. 100, p. 8-12, 2019.

PEREIRA, J. “Reducing Catastrophic Climate Risk by Revolutionizing the Amazon: Novel Pathways for Brazilian Diplomacy.” In *Global Development and Climate Change: Market, Global Players and Empirical Evidence*. Cham:Springer, 2019.

\_\_\_\_\_; VIOLA, E. Catastrophic Climate Risk and Brazilian Amazonian Politics and Policies: A New Research Agenda. *Global Environmental Politics*, v. 19, n. 2, p. 93-103, mai. 2019.

ROCKSTRÖM, J. et al. Planetary boundaries: Exploring the safe operating space for humanity. *Ecology and Society*, v. 14, n. 2, 2009.

ROMANO, Brasil vive catástrofe climática em completo silêncio. *Le Monde Diplomatique*. 23 de julho de 2021. Disponível em: <<https://diplomatique.org.br/brasil-vive-catastrofe-climatica-em-completo-silencio/>>. Acesso em jun. 2021.

SALLES, R. Em Berlim, Salles questiona contribuição humana na mudança climática. *Terra*. São Paulo, 1 out. 2019. Disponível em: <<https://www.terra.com.br/noticias/brasil/em-berlim-salles-questiona-contribuicao-humana-na-mudanca-climatica,752bba186db04fe30a5d8a75fd29ad97kb6pkfyl.html>>. Acesso em jun. 2021.

SALOMON, M; PINHEIRO, L. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: tra- jetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, v. 56, n. 1, p. 40-59, 2013.

SARAIVA, M. The democratic regime and the changes in Brazilian foreign policy towards South America. *Brazilian Political Science Review*, São Paulo, v. 14, n. 3. 2020.

SARNEY FILHO. Discurso de Sua Excelência o Ministro José Sarney Filho na Conferência de Marraqueche sobre Mudança do Clima (COP 22 / CMP 12). *Ministério do Meio Ambiente*. Marraqueche, 16, Novembro, 2016. Disponível em: <<https://antigo.mma.gov.br/informma/item/13783-noticia-acom-2016-111995.html>>. Acesso em jul. 2020.

SCHAEFFER, R; LUCENA, A; COSTA, I; VASQUEZ, E; VIVIESCAS, C; HUBACK, V. Climate Change and the Energy Sector in Brazil. In: (org) NOBRE, C; MARENGO, J; SOARES, W. *Climate Change Risks in Brazil*. Cham: Springer International Publishing, 2019, p.143-180.

SCHUTTE, G; FONSECA, B; CARNEIRO, G. Jogo de Dois Níveis Voltado ao Eleitorado: Uma Análise da Política Externa Bolsonaroista. *Revista Conjectura Global*. v. 8, n. 2, p.97-116. 2019.

SEEG. Emissões Brasileiras por Setores (CO<sub>2</sub>e). 2021. Disponível em: <[https://plataforma.seeg.eco.br/total\\_emission#](https://plataforma.seeg.eco.br/total_emission#)>. Acesso em nov. 2021.

SENADO FEDERAL. Avaliação da Política Nacional sobre Mudança do Clima. *Senado Federal/Comissão de Meio Ambiente*. Brasília, 2019.

SPEKTOR, M. Diplomacia da ruptura. *Democracia em risco? 22 ensaios sobre o Brasil hoje*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019, p.324-338.

TEIXEIRA, I. Discurso da ministra Izabella na COP 17. Ministério do Meio Ambiente. Durban, 7, Dezembro, 2011. Disponível em: <<https://antigo.mma.gov.br/component/k2/item/10642-discurso-da-ministra-izabella-na-cop-17,-em-durban,-%C3%A1frica-do-sul.html>>. Acesso em jun. 2021.

TEIXEIRA, I. Speech by H.E. Minister Izabella Teixeira at the Warsaw Climate Change Convention (COP 19/CMP 9). UNFCCC. Varsóvia, 20, Novembro, 2013. Disponível em: <[https://unfccc.int/files/inc/graphics/application/pdf/cop19\\_hls\\_brazil.pdf](https://unfccc.int/files/inc/graphics/application/pdf/cop19_hls_brazil.pdf)>. Acesso em jun. 2021.

UNFCCC. *United Nations Framework Convention on Climate Change, Paris Agreement, 2016*. Disponível em: [http://unfccc.int/paris\\_agreement/items/9485.php](http://unfccc.int/paris_agreement/items/9485.php). Acesso em 20 jul. 2021.

WENDT, A. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.



# **GEPOLÍTICA AMBIENTAL DA AMAZÔNIA E RETÓRICA SOBERANISTA: O DISCURSO BOLSONARISTA NAS ASSEMBLEIAS GERAIS DA ONU NO TRIÊNIO 2019-2021**

**Marcelo de Moura Carneiro Campello<sup>1</sup>**

## **Apresentação do Tema**

O Sistema Internacional é constantemente moldado pela projeção de poder de Estados e pelas narrativas discursivas promovidas por seus mais representativos líderes políticos. É a partir dos discursos que a geopolítica assume um caráter estratégico e as ações de política externa são colocadas em prática no plano real.

Nas últimas décadas, apesar do empenho das Organizações Multilaterais Internacionais (OMIs) na realização de frequentes fóruns que reúnem Chefes de Estado e tomadores de decisão, da pressão de movimento sociais e de Organizações Não-governamentais (ONGs), e de estudos científicos alertarem à humanidade sobre o perigo das mudanças climáticas, a temática ambiental é mais complexa do que se apresenta justamente por revelar variadas narrativas discursivas e contornos geopolíticos.

---

<sup>1</sup> Professor de Geografia do Colégio de Aplicação da UFRJ (CAP/UFRJ) e pós-doutor pelo Centro de Estudos Internacionais do Instituto Universitário de Lisboa.



O contexto contemporâneo de crise ecológica, que é marcado por novas ameaças com características mais difusas e de alcance global, inclui debates e conflitos interestatais.

A partir de um prisma teórico realista que envolve a relação entre narrativas discursivas, geopolítica ambiental e interesses sobre a Amazônia brasileira, o presente trabalho tem como aspecto central o exame dos discursos da gestão Bolsonaro na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGONU), uma das arenas de disputas interestatais sobre a questão ambiental, no triênio 2019–2021.

As múltiplas percepções sobre a Amazônia, como a retórica soberanista por parte do Brasil e os discursos de importantes *players* internacionais, também são problematizados através da análise de recentes embates ideológicos que vêm atingindo a região desde o início do governo Bolsonaro.

Ademais, o presente trabalho discute as características do bolsonarismo, um movimento ultradireitista ancorado nas lógicas da guerra cultural e do confronto permanente contra instituições, opositores e quaisquer temas que interroguem a incapacidade nacional de lidar com o seu próprio território, especialmente no tocante à questão ambiental na Amazônia.

Espera-se apresentar que, se o objetivo da gestão Bolsonaro era reafirmar a soberania nacional na Amazônia com discursos negacionistas e isolacionistas, o efeito produzido é o de sentido inverso. A omissão estatal em relação à questão ambiental na região vem oferecendo motivos para argumentos internacionalistas serem retomados. Ao invés de afastar ingerências externas, as atuais escolhas do governo brasileiro apenas reforçam as narrativas sobre uma “gestão cosmopolita” da Amazônia como questão de “interesse universal”.

### Discurso e Geopolítica ambiental: arcabouço teórico

Como analisado por Gearóid Ó’Tuathail e John Agnew no artigo *Geopolitical and discourse*, de 1992, a geopolítica mundial é construída pela capacidade de projeção de poder dos Estados e pela prática discursiva de lideranças políticas. O Sistema Internacional, numa perspectiva realista, é influenciado e espacializado pelos interesses, explícitos e, muitas vezes, implícitos, promovidos através das narrativas discursivas das Grandes Potências. É a partir do discurso que a geopolítica assume um sentido prático e as ações de política externa são legitimadas e realizadas.

Vejamos as relações entre geopolítica e discurso descritas pelos autores (*ibid.*, p. 191):

Geopolítica, alguns argumentarão, é, antes de mais nada, sobre prática e não discurso; é sobre ações tomadas contra outros poderes, sobre invasões, batalhas e a implantação de força militar. Essa prática é certamente geopolítica, mas é apenas através do discurso de que é feita a construção de uma marinha ou o significado e justificativa da decisão de invadir um país estrangeiro. É por meio do discurso que as lideranças atuam, por meio da mobilização de certos entendimentos geográficos simples que as ações de política externa são explicadas e através de um raciocínio geograficamente significativo e difundido que as guerras são processadas. (...) Discursos políticos e aspectos semelhantes nos fornecem um meio de recuperar a autocompreensão dos atores influentes na política mundial. Eles nos ajudam a entender a construção social de mundos e o papel de conhecimento geográfico nessa construção social.

Os autores indicam que os significados geopolíticos dos discursos têm a capacidade de apresentar uma determinada radiografia da conjuntura internacional a partir de imagens específicas, na maior parte das vezes, reducionistas. O “mundo” passa a ser entendido apenas pela perspectiva de determinadas pessoas, lugares, objetos e problemas. O que

interessa “não são simplesmente as palavras proferidas ou declarações escritas, mas os significados pelos quais o discurso verbal e as declarações escritas são construídas” (Ó’TUATHAIL E AGNEW, *op. cit.*, p. 192).

Em razão da volatilidade dos interesses geoestratégicos das potências hegemônicas e das transformações oriundas das transições políticas de contextos temporais, “os discursos nunca são estáticos, mas estão em constante mutação pela prática humana” (Ó’TUATHAIL E AGNEW, *op. cit.*, p. 193).

John Agnew e Stuart Corbridge, em *Mastering space hegemony, territory and international political economy*, de 1995, contribuem para o tema. Para os autores, as conjunturas geopolíticas do Sistema Internacional são arquitetadas e solidificadas justamente pela capacidade de imposição da narrativa discursiva por parte das potências hegemônicas. Com isso, os mais poderosos Estados-economias nacionais do Sistema Internacional possuem a capacidade de pautar debates e impor visões de mundo que atendam, antes de tudo, os seus respectivos interesses nacionais.

A análise da atual conjuntura do Sistema Interestatal Capitalista fornece subsídios para a compreensão de que o contexto no qual aparece a questão ambiental não obedece exclusivamente a uma constatação de base ecológica, mas sim imbuída de caráter político e econômico (CAMPELLO, 2013). Como ver-se-á, variados discursos e estratégias ideológicas manifestados sobre o tema por parte de relevantes atores internacionais revelam os conflitos de interesses que perpassam a questão ambiental.

Parte da preocupação ambientalista, principalmente de países centrais e de corporações transnacionais poderosas, não surge somente em razão de um sentimento legítimo devido aos impactos antrópicos ao crescente esgotamento dos recursos naturais, à possível escassez de água potável ainda na primeira metade desse

século, à degradação de terras agricultáveis e à ameaça das mudanças climáticas que levou à ciência a reconhecer o Antropoceno como uma nova era geológica. Ademais, também é repleta de interesses geopolíticos (CAMPELLO, 2013).

O discurso ambiental pode ser compreendido como mais um dos instrumentos geopolíticos e geoestratégicos de Guerra Híbrida<sup>2</sup> colocado como um interesse cosmopolita a serviço dos interesses de grupos poderosos específicos sem precisar utilizar a coerção, como argumentado pelo teórico britânico das Relações Internacionais Edward Hallett Carr (1939).

A geógrafa Bertha Becker, nas vésperas da Conferência Mundial Sobre o Desenvolvimento e o Meio Ambiente – a Rio ou Eco-92, enxergava o início de uma ordem geopolítica que passava a incluir a dimensão ecológica.

Motivações de origens muito diversas que incluem os movimentos sociais, regionalismos e nacionalismos, a crítica da ecopolítica privilegiando a questão da contabilidade socioambiental, e o ecodesenvolvimento perseguido pelo Banco Mundial, convergem para a percepção de que os efeitos diretos da interação de fatores ecológicos, sociais, econômicos e políticos na escala local representam elementos regulatórios e inovadores para o desenvolvimento global. Em que pese a coexistência de interesses diversos, persiste a tendência monopolista à concentração e à centralização do capital, cuja globalização avança através da incorporação extensiva de novos espaços que afetam o Estado e os conceitos de soberania e nacionalismo (BECKER, 1991, p. 99).

---

2 O conceito de Guerra Híbrida envolve novas táticas de manutenção e acumulação de poder das Grandes potências através de ações estratégicas "não-convencionais". Para o alcance dos objetivos, os promotores da *Guerra Híbrida* podem se valer do entrelaçamento de conflitos tradicionais com elementos de ciber guerra e/ou de outros métodos *soft* de influência, como manipulação da opinião pública, diplomacia estatal e de organismos internacionais, lobbies estatais-empresariais e intervenção eleitoral externa.

Sobre as críticas ao perfil ambíguo das presentes discussões ecológicas existentes no Sistema Internacional, que aqui denominamos como geopolítica ambiental<sup>3</sup>, Therezinha de Castro já refletia com preocupação no fim dos anos 1990 sobre os impactos que a geopolitização da questão ambiental poderia causar na capacidade soberana de determinados Estados. Ao problematizar a geopolítica ambiental da Amazônia, tema que será tratado nas próximas seções, a autora diz que “a ecologia passa a ser serviço do neocolonialismo, tomando diferentes princípios – ciência para uns, fantasia para outros, adotando-a os mais fanáticos como teologia” (CASTRO, 1998, p. 17).

Em *Geopolítica do caos*, o jornalista e sociólogo Ignacio Ramonet, ainda no fim da década de 1990, salientava a importância do reconhecimento da questão ambiental como um aspecto crucial para a sociedade mundial.

O tema do meio ambiente, percebido outrora como uma questão à parte, é cada vez mais apreendido como transversal a todos os campos. A proteção do meio ambiente impõe-se como um imperativo comum ao conjunto das sociedades. A convicção de que o planeta está em perigo aparece como uma das mais importantes tomadas de consciência política deste final de século (RAMONET, 1998, p. 32).

Como discutido por Campello (2018), as disputas em torno da questão ambiental vêm funcionando como um elemento estrutural e indissociável da natureza expansiva, egoísta e competitiva do Sistema Interestatal Capitalista. A biodiversidade e os recursos

---

3 Discussões políticas em fóruns multilaterais internacionais sobre variados aspectos da questão ambiental, notadamente para a construção de esforços interestatais para mitigar as mudanças climáticas, e novas ferramentas de poder multissetoriais e multiescalares para influenciar a capacidade de decisão de Estados em relação ao uso de seus próprios recursos naturais em seus territórios nacionais, compõem alguns dos aspectos do que denominamos de geopolítica ambiental.

naturais, especialmente os energéticos, vêm assumindo uma nova configuração geoestratégica no mundo contemporâneo, inclusive contribuindo para a proliferação de conturbações políticas de variadas escalas de pressão em conflitos interestatais e intraestatais (KLARE, 2001; 2008).

Em resumo, ainda que a questão ambiental tenha uma importância crucial para a sociedade mundial na contemporaneidade devido aos impactos das mudanças climáticas já vistos em diversos espaços, a geopolítica ambiental não deve ser dissociada de uma perspectiva crítica em relação à diversidade de interesses estratégicos estatais-empresariais sobre o tema.

As próximas seções discutirão o fenômeno bolsonarista, a condução da política ambiental da Amazônia pelo atual governo brasileiro e as disputas de narrativas que envolvem a região. Será demonstrado como a atual crise ecológica está produzindo um cenário geopolítico complexo. Por um lado, com a proliferação de discursos oficiais do Brasil relativizando os impactos ambientais na região e, por outro, com o ressurgimento de visões exógenas repletas de elementos geoestratégicos.

### **O fenômeno bolsonarista**

É preciso caracterizar e descrever o que autores denominam como bolsonarismo (BUGALHO, 2020; AVRITZER *et al.*, 2021; ROBLES, 2020). O fenômeno bolsonarista é produto do neopopulismo de extrema-direita e da crise das democracias liberais. Apesar de se tratar de um movimento de massa de caráter nacional-popular, não é necessariamente amparado em movimentos sociais (MÉNY, 2019).

O surgimento, a expansão e o sucesso eleitoral da extrema-direita brasileira possui sólidas conexões com movimentos neoconservadores ocidentais em andamento. Há um vínculo ideológico com a direita alternativa dos Estados Unidos e com certos regimes europeus, como o húngaro, de Viktor Orbán, líder do partido de extrema-direita Fidesz e primeiro-ministro da Hungria desde maio de 2010, e o polonês, de Andrzej Duda, líder do partido de extrema-direita Lei e Justiça e presidente da Polônia desde agosto de 2015.

Como abordado por Isabela Kalil (2018), o bolsonarismo segue a cartilha do trumpismo e conecta o neoliberalismo com o neoconservadorismo. O movimento aposta numa postura radical contra a globalização e as OMI, mas é conivente com alguns alicerces econômicos estruturantes do modelo neoliberal. Num constante tom de ataque, os discursos são feitos para as massas contra a opressão das elites globais, mas apresentam forte violência aos direitos das minorias. O bolsonarismo atua como uma espécie de seita messiânica, operando na defesa de pautas ultraconservadoras na questão dos costumes através de uma leitura fundamentalista do cristianismo com um forte componente de segregação social.

A guerra cultural, aspecto central do bolsonarismo, tem os movimentos sociais identitários e os partidos tradicionais como inimigos, sobretudo os de esquerda. Como nos Estados Unidos, o movimento radical se coloca como o único e verdadeiro defensor dos valores da família tradicional cristã com base num (tele)evangelismo neopentecostal (LOUÇÃ, 2018).

A narrativa discursiva bolsonarista canaliza suas críticas à “ideologia globalista”, conceito vago, abstrato e de difícil compreensão no mundo real para além de ser uma figura de linguagem utilizada

para reforçar a ideia de um inimigo do “nós” contra “eles”, de confronto permanente e de guerra cultural. Nesta visão de mundo, as elites financeiras cosmopolitas junto com OMI e forças políticas do *establishment* estão unidas para impor novos valores e formas de comportamento que “ferem” o modo de vida ocidental-cristão (MUDDE; KALTWASSER, 2017).

A extrema-direita bolsonarista faz uso das redes sociais como forma de esvaziamento da política em seu estado puro. Utiliza métodos artificiais de propagação de desinformação ou *fake news* de maneira constante e instantânea para radicalizar o debate público, apostando no discurso de ódio antissistêmico para cristalizar profundas e violentas formas de ruptura da ordem social com vistas à obtenção de ganhos político-eleitorais.

O bolsonarismo inaugurou uma forma de fazer política baseada na “memificação” e na banalização do medo (ROBLES, *op. cit.*). Com propostas armamentistas e de redução da política de direitos humanos, o bolsonarismo utiliza um linguajar militarista para construir uma violenta base de apoio composta pelas elites financeiras mais retrógradas do país, por membros das forças armadas e das forças de segurança pública (BUGALHO, *op. cit.*).

Ao se colocar como o “novo”, o “diferente” e o “inimigo” dos partidos tradicionais e, ainda, aproveitando-se de um contexto nacional de crises política, econômica e de segurança pública (ROBLES, *op. cit.*), a candidatura de Bolsonaro foi capaz de aglutinar uma massa composta por um perfil de cidadão de baixa/média escolaridade que teve uma queda em seu padrão de vida nos últimos anos. Este cidadão, desacreditado do sistema político e sem a sensação de ter obtido ganhos com a globalização neoliberal, foi descrito por Milanovic (2017) como os “vencidos ou perdedores da globalização”.



Os elementos acima, como será destacado nas próximas seções, fazem parte da narrativa discursiva levada pela agenda bolsonarista ao plenário da ONU no triênio 2019–2021. O confronto, também apresentado nas seções a seguir, é o *modus operandi* do comportamento político do bolsonarismo tanto na agenda interna como na desestruturação da histórica imagem diplomática e propositiva construída pela política externa brasileira.

### Geopolítica da Amazônia em tempos de bolsonarismo

Neusa Pressler contribui com a análise ao abordar os conceitos de campo e discurso numa perspectiva amazônica, a região que, a partir dos anos 1980, assumiu uma grande importância tanto simbólica como estratégica num contexto geopolítico marcado pelo aparecimento da questão ambiental (CAMPELLO, 2013). Retomando Foucault, a autora coloca que o discurso “é o lugar onde se materializam as disputas pelo poder e as ideologias” (FOCAULT, 1995, p. 28 *apud* PRESSLER, 2010, p. 162) e que campo, numa perspectiva de Bourdieu, apresenta uma noção que “significa um espaço de relações entre grupos com distintos posicionamentos sociais (...) é o espaço de disputas e jogo de poder” (PRESSLER, *op. cit.*, p. 171).

Com isso, a pesquisadora coloca que a Amazônia se torna “um campo de referência da cooperação internacional pela sua rica biodiversidade” (PRESSLER, *op. cit.*, p. 171). Um campo, frisa-se, marcado por variados discursos. No entanto, a autora faz uma importante distinção sobre os diferentes imaginários que persistem sobre a região. Se na questão ambiental a visão dominante ainda observa a Amazônia como “exótica”, o imaginário político-econômico, principalmente o nacional, ainda defende a necessidade

de levar “progresso e desenvolvimento” para a região sob uma forma extremamente fomentadora de injustiças socioambientais e concentradora de renda.

E essa polarização assume proporções multidimensionais e multiescalares. A partir da década de 1990, como aponta Pressler (*op. cit.*, p. 168), “a Amazônia deixou de ser um tema limitado a questões de fronteira e segurança nacional. A região passou a constituir-se em um complexo espaço multidimensional modelado por atores e ações de atores transnacionais”.

A problemática ambiental na Amazônia não é novidade. A incapacidade nacional de oferecer soluções internas e respostas externas em relação à região é histórica. O Brasil sempre enxergou este patrimônio natural como um farto estoque de matérias-primas para, eventualmente, servir aos interesses das elites do país em determinados períodos de demandas específicas. O Estado brasileiro jamais conseguiu planejar um desenvolvimento socioeconômico que alterasse a dinâmica econômica dominante baseada na exploração predatória de recursos naturais para fornecer aos seus habitantes os benefícios e as inúmeras possibilidades de utilização dos recursos ecossistêmicos.

Ao contrário, interesses econômicos das elites fundiárias associados à contínua repetição de uma visão estatal estratégica obsoleta para a Amazônia tornam a expansão das pastagens e o avanço das lavouras de soja destinadas às exportações as atividades produtivas mais competitivas do que a valoração financeira dos recursos ecossistêmicos. Os atores político-econômicos mais poderosos que atuam na contemporaneidade amazônica vêm somando variados esforços para que este modelo conservador de uso da terra se sobreponha aos incontáveis benefícios do desenvolvimento da cadeia produtiva da biodiversidade. O resultado do quadro acima é o agravamento da crise ecológica na região.

O projeto histórico do Estado brasileiro de afirmação da soberania nacional sobre a Amazônia vem contribuindo para uma espécie de “imperialismo interno” na região - com efeitos perversos para os modos de vida e para a própria sobrevivência de povos originários e comunidades tradicionais -, o que apenas reforça visões exógenas que pretendem reforçar a Amazônia como “área de controle universal”.

As atuais ações (e omissões) do atual governo brasileiro na condução da política ambiental, especialmente sobre a Amazônia e, sobretudo a agenda bolsonarista que, nos últimos anos, caracteriza a política externa do país, são elementos que fornecem subsídios políticos e ideológicos para o (re)aparecimento de uma série de narrativas “cosmopolitas” de diversos atores internacionais em relação à Amazônia.

Nesse sentido, um dos grandes palcos das disputas interestatais acerca da questão ecológica é a Conferência das Partes (COP) – espaço de materialização de discursos e órgão supremo da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) que reúne anualmente os países-parte em conferências mundiais. As decisões das COPs, coletivas e consensuais, só podem ser tomadas se forem aceitas unanimemente pelas Partes, sendo soberanas e valendo para todos os países signatários. No entanto, da primeira edição em Berlim (1995) à vigésima sexta edição em Glasgow (2021), a conquista de maiores avanços diplomáticos na questão climática esbarra nas diferentes perspectivas, necessidades e interesses interestatais<sup>4</sup>.

---

4 Como exemplo das dificuldades na formulação de projetos para enfrentar as mudanças climáticas, a administração estadunidense de Donald Trump, em 2017, retirou o país do Acordo de Paris. Discutido em 2015 na Conferência das Partes de Paris e assinado em 2016, o acordo é considerado um dos mais completos tratados construídos pelos países mundiais para o combate às mudanças climáticas. Joe Biden, em sua posse em janeiro de 2021, reintroduziu os Estados Unidos da América acordo e afirmou categoricamente que irá pressionar que os demais países o façam e que cumpram determinadas metas em seus respectivos territórios nacionais.

Embora as Nações Unidas apoiem a proliferação de projetos globais para a redução da emissão de gases de efeito estufa, as disputas entre países centrais e em desenvolvimento e entre os próprios países centrais acerca das responsabilidades de cada um atrapalham o combate às mudanças climáticas, oferecendo um forte caráter político-ideológico e geoestratégico às questões ecológicas.

Outro palco de disputas interestatais sobre os mais variados temas é a AGONU, tema crucial da presente análise. As assembleias, que são anuais, constituem-se como um espaço de discussão para líderes mundiais apresentarem perspectivas e propostas sobre diversas questões.

Para o Brasil numa perspectiva histórica, as assembleias se configuram como verdadeiros palanques para a política externa do país. Desde a década de 1940, um representante oficial brasileiro inaugura a AGONU. A tradição é explicada por alguns fatores, dentre eles, a prática diplomática do país nos campos da paz internacional e dos direitos humanos, a relativa posição de neutralidade durante a Guerra Fria e por ter sido um dos fundadores da organização.

Até 2018, a trajetória diplomática do Brasil e os discursos presidenciais na AGONU foram caracterizados pelo enfrentamento às crises econômicas mundiais e pela liderança nas discussões de temas ambientais<sup>5</sup>. Historicamente, o Brasil havia se consolidado como uma voz importante que exigia por partes dos países desenvolvidos uma responsabilidade maior do que as nações mais pobres na redução de gases poluentes e na construção de esforços financeiros para enfrentar e reduzir as mudanças climáticas, inclusive com o financiamento e

---

5 Dentre outros temas, a política externa do Brasil vem lutando por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU. Para isso, o país vem atuando no envio de missões de paz para apaziguar conflitos regionais e construindo uma posição contundente pelo respeito à soberania dos povos.

pagamentos pelos serviços ecossistêmicos prestados pelas florestas ainda presentes nos países mais pobres.

Todos os presidentes brasileiros democraticamente eleitos abordaram a questão ambiental no plenário da ONU. O Brasil ganhou forte projeção internacional: passando por José Sarney (1985–1990), que trouxe a Rio-92 para o país, Collor de Mello (1990–1992), que durante o evento pediu esforços mundiais para a construção de um fundo financeiro para proteger a Amazônia, Fernando Henrique Cardoso (1995–2002), que criou o Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM) e Lula da Silva (2003–2010) e Dilma Rousseff (2011–2016), que apresentaram planos para mitigar as emissões de GEES e resultados no combate ao desmatamento ilegal na Amazônia.

O protagonismo brasileiro nas questões climáticas, porém, não é tão novo. Em 1990, Fernando Collor foi enfático ao dizer que cada país deveria assumir responsabilidades e estabelecer objetivos e defendeu que as nações em desenvolvimento, como o Brasil, tivessem acesso facilitado às tecnologias que ajudam a reduzir os danos ao meio ambiente. Collor também fez um convite aos chefes de Estado presentes para que comparecessem à Conferência Internacional sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Rio-92, que aconteceria no Rio de Janeiro, dois anos depois. Passados 17 anos, Lula lançou na Assembleia da ONU o Plano Nacional de Enfrentamento às Mudanças Climáticas, cujos principais focos eram a redução do desmatamento e a proteção da Amazônia. Outra proposta foi a realização da segunda edição da conferência climática no Brasil, a Rio+20, em 2012. Foi durante o evento que o presidente distribuiu um documento de 42 páginas intitulado “Contribuição do Brasil para evitar a mudança climática”, uma atitude que pretendia mostrar a posição ativa do país, rompendo com um histórico de somente acusar os países ricos (MOTA, n.p., 2015).

Com a gestão de Jair Messias Bolsonaro, iniciada em janeiro de 2019, a enfática defesa sobre a soberania nacional na Amazônia ainda se mantém como uma marca discursiva e um norteador da

política externa brasileira. Contudo, as duvidosas ações internas, como ataques à lideranças indígenas, ONGs e cientistas, a abertura de reservas florestais e de territórios de comunidades tradicionais para a atividade mineradora, a drástica redução das ações de fiscalização ambiental e aplicação de multas por parte do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), e o crescimento do agronegócio na Amazônia através da incorporação de terras a partir da grilagem, vem isolando e pressionando o país no Sistema Internacional e provocado embates discursivos entre o Brasil com outros Estados.

Internamente, a gestão Bolsonaro também vem sendo marcada pelo intenso lobby das denominadas “agroestratégias”, mecanismos de poder que envolvem o lançamento de “medidas jurídico-formais e político-administrativas para o ingresso de novas extensões de terras no mercado” (ALMEIDA E ACEVEDO MARIN, 2010, p. 141). Nenhum governo na história do país ficou imune às fortes pressões políticas das elites agropecuaristas. Todavia, o que se tem visto nos últimos três anos é a completa omissão do aparelho estatal na proposição de regras para a certificação socioambiental, para a fiscalização do avanço de atividades ambientalmente destrutivas na fronteira agropecuária no norte do Cerrado e sul da Amazônia, e em medidas mais duras visando o combate ao desmatamento ilegal.

Dados obtidos no portal do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) indicam que, em 2019, o desmatamento na Amazônia cresceu 85% em relação ao ano de 2018, a maior devastação em 5 anos. O aumento percentual do desmatamento amazônico de 2019 já é considerado o terceiro maior da história, perdendo apenas para 1995 e 1998. O ano de 2020 registrou um recorde no desmatamento na Amazônia, com um aumento de 30%

em comparação com 2019. Entre janeiro e dezembro de 2020, a floresta perdeu 8.058 km<sup>2</sup> de área verde. É a maior perda florestal em mais de uma década.

Apesar disso, a retórica populista bolsonarista afirma que o Código Florestal do Brasil é o mais rigoroso do mundo e que pressões externas utilizam “inocentes úteis” para promover acusações infundadas sobre o agronegócio brasileiro (CANAL RURAL, 2019).

O relatório “*Violência Contra os Povos Indígenas no Brasil - Dados de 2019*”, publicado pelo Conselho Indigenista Missionário (CIMI), em 2020, aponta que as invasões às terras indígenas cresceram 135% em 2019.

O sociólogo e cientista político Ricardo Abramovay, grande referência em estudos sobre Amazônia e sustentabilidade, aponta que o “desmatamento na Amazônia é ideológico” (ABRAMOVAY *apud* BERNADO, n.p., 2020). Para o cientista, o discurso do atual governo chancela e impulsiona o desmatamento, já que a visão dominante dos tomadores de decisão entende a preservação da Amazônia como uma aira ao progresso do país. Abramovay argumentou em 2020 que esta “visão de mundo que tem a trágica consequência de estimular a violência contra as populações tradicionais na Amazônia e que é a base para a destruição de recursos que poderiam estar sendo usados em benefício do Brasil e da humanidade”.

No recente livro “*Amazônia: por uma economia do conhecimento da natureza*”, de 2019, Abramovay discorre sobre algumas características inerentes aos desmatamentos vistos na Amazônia e no Brasil durante este início da gestão Bolsonaro. O substancial aumento de queimadas ilegais em áreas protegidas, como Parques Nacionais e Territórios Indígenas; a precarização de órgãos de fiscalização e eliminação da proteção física dos fiscais ambientais; ataques ao trabalho realizado por movimentos da sociedade civil e ONGS; e propostas para blindar

e anistiar os crimes cometidos pelas máfias da grilagem, são alguns dos elementos que apontam para o aumento do desmatamento na Amazônia nos próximos anos.

O artigo “*Bolsonaro, herói do agronegócio... europeu*”, publicado por Marcio Astrini em 2020, coordenador da ONG Observatório do Clima, aponta como as ações ambientais do atual governo brasileiro fornecem argumentos aos lobbies político-econômicos das cooperativas e produtores agropecuários europeus ao aumento de barreiras alfandegárias, como as tarifárias e sanitárias, aos produtos brasileiros no continente e contra a assinatura do Acordo Mercosul-União Europeia. O mais novo argumento utilizado é: “Nós não queimamos nossas florestas”.

Ainda sobre os mútuos impactos entre as políticas internas e externas da gestão Bolsonaro, Gilberto Câmara, cientista brasileiro que presidiu o INPE entre 2005 e 2012 e que, atualmente, dirige o Grupo de Observações da Terra (GEO), apontou em 2020 que o desmatamento ilegal pode ser a maior barreira para a expansão do agronegócio brasileiro: “Quem se beneficia do desmatamento ilegal não é o setor agrícola responsável e exportador, é um conjunto de atores que trabalha na ilegalidade” (CÂMARA *apud* GRILLI, n.p., 2020). O mesmo cientista expõe os riscos políticos e diplomáticos que a política ambiental do país pode trazer para a sociedade brasileira:

O Brasil trabalhou durante décadas para mostrar que tinha capacidade de gerenciar seu meio ambiente de forma sustentável. Reduzimos o desmatamento da Amazônia com grande esforço. As ações e declarações do governo Jair Bolsonaro, o aumento do desmatamento e do garimpo ilegal e as queimadas na Amazônia e no Pantanal estão destruindo a reputação brasileira (CÂMARA *apud* ALVES, n.p., 2020).



Em razão dos elementos expostos, a longa tradição conciliatória e propositiva da política externa brasileira nos fóruns internacionais mudou radicalmente sob a gestão Bolsonaro. Seguindo o padrão estratégico isolacionista da gestão estadunidense de Donald Trump (janeiro de 2017 até janeiro de 2021) de realizar discursos externos voltados para o seu eleitorado interno, o governo brasileiro partiu para um aberto confronto diplomático contra todos os atores nacionais e globais que tecem quaisquer críticas à política ambiental do país.

Em agosto de 2019, auge das queimadas na Amazônia no primeiro ano da gestão Bolsonaro, o presidente francês Emmanuel Macron indicou que iria introduzir o debate sobre um possível estatuto internacional para a Amazônia no G7. Para Macron, tal estatuto deveria ser instrumentalizado “se um Estado soberano tomasse medidas concretas que claramente se opusessem ao interesse do planeta” (NEVES *et al*, 2019, n.p.).

Após algumas décadas adormecida, as ações na área ambiental, a política externa negacionista e o primeiro grande embate internacional do atual governo brasileiro reacenderam uma disputa de narrativas sobre a Amazônia. Macron afirmou que a Amazônia como uma área de gestão internacional “é um caminho que permanecerá aberto, nos próximos meses e anos, pois o desafio no plano climático é tal que ninguém pode dizer ‘não é problema meu’” (NEVES *et al*, *op. cit.*, n.p.).

O primeiro-ministro do Canadá, Justin Trudeau, compartilhou a publicação de Macron e postou no *Twitter* que “é preciso agir pela Amazônia”.

Eu não poderia concordar mais, Emmanuel Macron. Fizemos muitos trabalhos para proteger o meio ambiente no G7 do ano passado, em Charlevoix, e precisamos continuar neste

fim de semana. Precisamos de #ActForTheAmazon (agir pela Amazônia, em tradução livre) e agir pelo nosso planeta —nossos filhos e netos estão contando conosco (TRUDEAU, 2019, n.p., tradução nossa).

Também pelo *Twitter*, o principal canal de comunicação do presidente brasileiro com a sociedade, Bolsonaro respondeu às questões levantadas por Macron.

Lamento que o presidente Macron busque instrumentalizar uma questão interna do Brasil e de outros países amazônicos p/ ganhos políticos pessoais. O tom sensacionalista com que se refere à Amazônia (apelando até p/ fotos falsas) não contribui em nada para a solução do problema... (...) O Governo brasileiro segue aberto ao diálogo, com base em dados objetivos e no respeito mútuo. A sugestão do presidente francês, de que assuntos amazônicos sejam discutidos no G7 sem a participação dos países da região, evoca mentalidade colonialista descabida no século XXI (BOLSONARO, 2019, n.p.).

O Ministério das Relações Exteriores, na época liderado pelo Chanceler Ernesto Araújo, seguiu no mesmo tom do presidente Bolsonaro.

Espera-se da França —e de outros países que porventura apoiem suas ideias— que se engajem com seriedade nessas discussões no âmbito da UNFCCC [Convenção-Quadro das Nações Unidas Sobre Mudança do Clima], ao invés de lançar iniciativas redundantes, com montantes que ficam muito aquém dos seus compromissos internacionais, e com insinuações ambíguas quanto ao princípio da soberania nacional.(...) Está muito evidente o esforço, por parte de algumas correntes políticas, de extrapolar questões ambientais reais, transformando-as numa ‘crise’ fabricada, como pretexto para introduzir mecanismos de controle externo da Amazônia (AGÊNCIA BRASIL, 2019, n.p.).

Em outubro de 2020, ainda como candidato à presidência dos Estados Unidos, Joe Biden afirmou em debate eleitoral que “começaria imediatamente a organizar o hemisfério e o mundo para prover US\$ 20 bilhões para o Brasil não queimar mais a Amazônia” (MORI, 2020, *On-line*). Biden ainda foi mais longe ao colocar que se o Brasil não para de “destruir a floresta (...) vai enfrentar consequências econômicas significativas” (MORI, *op. cit.*, n.p.).

Bolsonaro reagiu às declarações de Biden com respostas extremamente duras via redes sociais.

O candidato à presidência dos EUA, Joe Biden, disse ontem que poderia nos pagar U\$ 20 bilhões para pararmos de "destruir" a Amazônia ou nos impor sérias restrições econômicas. (...) O que alguns ainda não entenderam é que o Brasil mudou. Hoje, seu Presidente, diferentemente da esquerda, não mais aceita subornos, criminosas demarcações ou infundadas ameaças. NOSSA SOBERANIA É INEGOCIÁVEL. (...) Meu governo está realizando ações sem precedentes para proteger a Amazônia. Cooperação dos EUA é bem-vinda, inclusive para projetos de investimento sustentável que criem emprego digno para a população amazônica, tal como tenho conversado com o Presidente Trump. (...) A cobiça de alguns países sobre a Amazônia é uma realidade. Contudo, a externalização por alguém que disputa o comando de seu país sinaliza claramente abrir mão de uma convivência cordial e profícua. (...) Custo entender, como chefe de Estado que reabriu plenamente a sua diplomacia com os Estados Unidos, depois de décadas de governos hostis, tão desastrosa e gratuita declaração. (...) Lamentável, Sr. Joe Biden, sob todos os aspectos, lamentável (BOLSONARO, 2020, n.p.).

Em entrevista para a imprensa local nos Estados Unidos ainda em 2020, Biden afirmou categoricamente que “o presidente Bolsonaro deve saber que se o Brasil deixar de ser um guardião responsável da Floresta Amazônica, minha administração reunirá o mundo para garantir que o meio ambiente seja protegido” (BRAUN, 2020, n.p.).

Em agosto de 2021, já com Biden como presidente dos Estados Unidos, Bolsonaro permaneceu com ataques à “obsessão pela questão ambiental” do “governo mais de esquerda” do colega estadunidense.

Da minha parte, o Brasil está de portas abertas e pronto para continuar a conversa com o governo americano. Obviamente, o governo Biden é um governo mais de esquerda. Um governo que tem quase uma obsessão pela questão ambiental, então isso atrapalha um pouquinho a gente (COLETTA, 2021, n.p.).

Na mesma entrevista Bolsonaro responde à pressão de alguns líderes europeus. O presidente brasileiro afirmou que os ataques sofridos pelo seu governo em relação à questão ambiental não possuem justificativa, já que “o Brasil é o país que mais preserva o seu meio ambiente. A gente sofre ataques o tempo todo de países europeus. Lá eles não sabem o que é mata ciliar porque não têm. Aqui tem. Nós temos das mais rígidas legislações que tratam dessa questão” (COLETTA, *op. cit.*, n.p.).

Os discursos de Macron e Biden, para além de uma possibilidade real de um pensamento voltado para a proteção ambiental da Amazônia, são direcionados para as suas bases internas. Ao mesmo tempo, ambos os Chefes de Estado buscam marcar uma posição “cosmopolita” e proativa contra um governo reconhecidamente isolacionista e negacionista.

Sem ter a capacidade militar e o poder global dos Estados Unidos da América, a especialista da Escola Superior de Guerra (ESG) Mariana Kalil afirma que a agenda diplomática da gestão Bolsonaro coloca o país num complexo “jogo de xadrez” disputado por Grandes Potências.

Mariana Kalil (*apud* Passarinho, n.p., 2019) ainda diz que o país vem “sendo usado como uma forma de as grandes potências brigarem entre si sem ser diretamente”. As potências contrárias à agenda

ambiental negacionista da gestão Trump conseguem “incluir o Brasil nas discussões sobre meio ambiente em organismos multilaterais para marcar posição sem atacar os Estados Unidos diretamente”. Mesmo após a era Trump, o Brasil ainda está fortemente envolvido neste complexo “jogo de xadrez”.

Em suma, é preciso destacar que a persistência negacionista das políticas interna e externa bolsonarista e a manutenção da imagem nacional associada ao enfraquecimento das instituições públicas de combate ao desmatamento podem impactar o Brasil na perda de mercado internacional do setor agro-minero-exportador, na recusa/atraso na assinatura do Acordo Mercosul-União Europeia e na marginalização do país nos grandes fóruns globais interestatais.

### **O bolsonarismo nas Assembleias Gerais das Nações Unidas**

Em seu primeiro pronunciamento como presidente do Brasil na inauguração da 74ª AGONU em Nova Iorque, no dia 24 de setembro de 2019, Jair Bolsonaro tocou nos principais pontos a seguir: I - discurso contra o “socialismo” com forte ataque aos governos anteriores de orientação de centro-esquerda do Brasil de Lula da Silva (2003–10) e Dilma Rousseff (2011–16), e aos “nefastos regimes” de Cuba e Venezuela; II - elogios ao período do Regime Militar no Brasil (1964–85) para justificar a defesa de seu governo pelos valores dos “direitos humanos” e da “liberdade dos indivíduos”; III - advocacia ao caráter econômico liberal do governo brasileiro, defendendo a redução do intervencionismo estatal e a privatização de empresas públicas “contra a corrupção”, além da assinatura do Acordo Mercosul-União Europeia; IV - ataque às “ideologias” que tentaram destruir os “valores cristãos” e a família “tradicional” brasileira nos últimos anos, como as

da cultura, dos meios de comunicação, das escolas e das universidades; V - declaração de defesa à soberania nacional sobre a Amazônia enaltecendo às ações do governo na área ambiental, colocando que a “mídia internacional” e “ONGs estrangeiras” produzem “ataques sensacionalistas” sobre o desmatamento na região sob uma “lógica colonialista”; VI - críticas às lideranças indígenas do país que são utilizadas como “manobra por governos estrangeiros na sua guerra informacional para avançar seus interesses na Amazônia”.

Como visto adiante, a transcrição na íntegra do discurso de Bolsonaro realizado na ONU em 2019 demonstra como a retórica soberanista ainda é uma estratégia utilizada pelo Estado brasileiro para refutar ingerências e/ou críticas externas.

Nossa Amazônia é maior que toda a Europa Ocidental e permanece praticamente intocada. Prova de que somos um dos países que mais protegem o meio ambiente. Nesta época do ano, o clima seco e os ventos favorecem queimadas espontâneas e criminosas. Vale ressaltar que existem também queimadas praticadas por índios e populações locais, como parte de sua respectiva cultura e forma de sobrevivência. Problemas qualquer país os tem. Contudo, os ataques sensacionalistas que sofremos por grande parte da mídia internacional devido aos focos de incêndio na Amazônia despertaram nosso sentimento patriótico. (...) Valendo-se dessas falácias, um ou outro país, em vez de ajudar, embarcou nas mentiras da mídia e se portou de forma desrespeitosa, com espírito colonialista. Questionaram aquilo que nos é mais sagrado: a nossa soberania! Um deles por ocasião do encontro do G7 ousou sugerir aplicar sanções ao Brasil, sem sequer nos ouvir. Agradeço àqueles que não aceitaram levar adiante essa absurda proposta. Em especial, ao Presidente Donald Trump, que bem sintetizou o espírito que deve reinar entre os países da ONU: respeito à liberdade e à soberania de cada um de nós. (...) Infelizmente, algumas pessoas, de dentro e de fora do Brasil, apoiadas em ONGs, teimam em tratar e manter nossos índios como verdadeiros homens das cavernas. O Brasil agora tem um presidente que se preocupa com aqueles que lá estavam antes da chegada

dos portugueses. O índio não quer ser latifundiário pobre em cima de terras ricas. Especialmente das terras mais ricas do mundo. É o caso das reservas Ianomâmi e Raposa Serra do Sol. Nessas reservas, existe grande abundância de ouro, diamante, urânio, nióbio e terras raras, entre outros. (...) 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. Também rejeitamos as tentativas de instrumentalizar a questão ambiental ou a política indigenista, em prol de interesses políticos e econômicos externos, em especial os disfarçados de boas intenções. Estamos prontos para, em parcerias, e agregando valor, aproveitar de forma sustentável todo nosso potencial (BOLSONARO, 2019, n.p.).

No discurso inaugural da 75ª AGONU, realizada de maneira virtual em razão da pandemia mundial de Covid-19 no dia 24 de setembro de 2020, Jair Bolsonaro abordou os seguintes pontos: I - narrou os feitos do seu governo para minimizar os efeitos da pandemia do novo coronavírus para “proteger vidas e a economia”, criticou a “politização do vírus pelas mídias mundial e brasileira” e, seguindo Trump ao ignorar recomendações científicas, citou os efeitos da hidroxicloroquina para combater as enfermidades da Covid-19; II - comemorou a aproximação de países árabes com Israel, colocando a importância do Brasil e da política externa de Donald Trump para a paz no Oriente Médio; III - continuou, pelo segundo ano, com ataques ao governo venezuelano; IV - exaltou o papel do agronegócio brasileiro por “alimentar” parte expressiva da população mundial; V - ao abordar o aumento da intolerância religiosa no Brasil, pediu atenção à “crisofobia” que cresce no país e no mundo.

Com um discurso novamente agressivo e negacionista, Bolsonaro sustentou os esforços do governo brasileiro para a proteção ambiental e afirmou que o país é “atacado” por “campanhas

de desinformação” sobre a Amazônia e o Pantanal com objetivos “escusos” e “impatrióticos” contra o país e o setor agroexportador nacional. Vejamos na íntegra a seguir.

No Brasil, apesar da crise mundial, a produção rural não parou. O homem do campo trabalhou como nunca e produziu, como sempre, alimentos para mais de 1 bilhão de pessoas. O Brasil contribuiu para que o mundo continuasse alimentado. (...) Nosso agronegócio continua pujante e, acima de tudo, possuindo e respeitando a melhor legislação ambiental do planeta. (...) Garantimos segurança alimentar a um sexto da população mundial, mesmo preservando 66% de nossa vegetação nativa e usando apenas 27% do nosso território para a pecuária e a agricultura – números que nenhum outro país possui. O Brasil desponta como o maior produtor mundial de alimentos. Por isso, há tanto interesse em propagar desinformações sobre o nosso meio ambiente. Estamos abertos para o mundo naquilo que de melhor temos para oferecer, nossos produtos do campo. Nunca exportamos tanto. O mundo cada vez mais depende do Brasil para se alimentar. (...) Somos vítimas de uma das mais brutais campanhas de desinformação sobre a Amazônia e o Pantanal. A Amazônia brasileira é sabidamente riquíssima. Isso explica o 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. Somos líderes em conservação de florestas tropicais. Temos a matriz energética mais limpa e diversificada do mundo. Mesmo sendo uma das 10 maiores economias do mundo, somos responsáveis por apenas 3% da emissão de carbono. (...) Nossa floresta é úmida e não permite a propagação do fogo em seu interior. Os incêndios acontecem praticamente nos mesmos lugares, no entorno leste da floresta, onde o caboclo e o índio queimam seus roçados em busca de sua sobrevivência, em áreas já desmatadas. Os focos criminosos são combatidos com rigor e determinação. Mantenho minha política de tolerância zero com o crime ambiental. Juntamente com o Congresso Nacional, buscamos a regularização fundiária, visando identificar os autores desses crimes. Lembro que a Região Amazônica é maior que toda a Europa Ocidental. Daí a dificuldade em combater não só os focos de incêndio, mas também a extração ilegal de madeira e a biopirataria. Por isso,



estamos ampliando e aperfeiçoando o emprego de tecnologias e aprimorando as operações interagências, contando, inclusive, com a participação das Forças Armadas. O nosso Pantanal, com área maior que muitos países europeus, assim como a Califórnia, sofre dos mesmos problemas. As grandes queimadas são consequências inevitáveis da alta temperatura local, somada ao acúmulo de massa orgânica em decomposição (BOLSONARO, 2020, n.p.).

Já no discurso inaugural da 76ª AGONU, em 21 de setembro de 2021, que passou a ser realizada novamente de maneira presencial, Jair Bolsonaro abordou os seguintes pontos: I - apresentou, novamente, um discurso voltado para a sua base eleitoral ao focar numa pauta religiosa e moralista; II - persistiu com ataques à imprensa, ao governo venezuelano e aos modelos socialistas e comunistas; III - enalteceu o papel do agronegócio nacional para o Brasil e o mundo, enfatizando a suposta sustentabilidade das cadeias produtivas do setor e o barateamento dos alimentos no mercado interno em sua gestão; IV - retomou uma agenda histórica da política externa brasileira na defesa de um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU; V - abordou a pandemia, realizando diversas agressões aos atores nacionais que apoiaram medidas de *lockdown* e distanciamento social, além de enaltecer o “tratamento precoce” contra a Covid e defender a não-obrigatoriedade da vacinação.

Com um recado direcionado às críticas da comunidade internacional, Bolsonaro defendeu a política ambiental brasileira e os feitos do seu governo em relação à Amazônia e à questão indígena. Segue o discurso na íntegra.

O Brasil é um país com dimensões continentais, com grandes desafios ambientais. São 8,5 milhões de quilômetros quadrados, dos quais 66% são vegetação nativa, a mesma desde o seu descobrimento, em 1500. Somente no bioma

amazônico, 84% da floresta está intacta, abrigando a maior biodiversidade do planeta. Lembro que a região amazônica equivale à área de toda a Europa Ocidental. (...) Os recursos humanos e financeiros, destinados ao fortalecimento dos órgãos ambientais, foram dobrados, com vistas a zerar o desmatamento ilegal. E os resultados desta importante ação já começaram a aparecer! Na Amazônia, tivemos uma redução de 32% do desmatamento no mês de agosto, quando comparado a agosto do ano anterior. QUAL PAÍS DO MUNDO TEM UMA POLÍTICA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL COMO A NOSSA? Os senhores estão convidados a visitar a nossa Amazônia! (...) 14% do território nacional, ou seja, mais de 110 milhões de hectares, uma área equivalente a Alemanha e França juntas, é destinada às reservas indígenas. Nessas regiões, 600.000 índios vivem em liberdade e cada vez mais desejam utilizar suas terras para a agricultura e outras atividades (BOLSONARO, 2021, n.p.).

A tabela 1 foi construída a partir de um inventário literal das palavras proferidas nos discursos de Bolsonaro nas AGONU de 2019, 2020 e 2021. A análise indica cinco aspectos concomitantes ao Bolsonarismo nas AGONU: I - a persistência de ataques a atores nacionais e internacionais; II - a busca pelo confronto permanente com o conteúdo agressivo dos discursos; III - abordagem extremamente conservadora de temas socioeconômicos, políticos e ambientais com narrativas voltadas para a sua base eleitoral a partir das premissas que orientam a guerra cultural bolsonarista; IV - a ideia de vitimização do Brasil em virtude de hipotéticas “guerras informacionais” direcionadas para arruinar a imagem do país no exterior; V - a necessidade de “patriotismo” na defesa do território nacional, especialmente da Amazônia, contra “interesses políticos e econômicos externos disfarçados de boas intenções”.

Tabela 8.1 – Principais temas tocados por Bolsonaro nas AGONU de 2019, 2020 e 2021.

Grandes temas	2019	2020	2021	Total
Cuba/Fidel Castro/Venezuela/Ditaduras bolivarianas	13	4	3	20
Esquerda/PT/Foro de São Paulo/Socialismo/Comunismo	9	0	2	11
Corrupção	4	0	1	5
Donald Trump	1	1	0	2
Estados Unidos	2	0	1	3
China	2	0	0	2
Mercosul	3	1	0	4
Argentina, Paraguai e Uruguai	3	0	0	3
Deus/Cristo/Religião/Ideologia	12	3	3	11
Conservadorismo/Família tradicional/Liberdade/Constituição	11	10	7	28
Defesa dos militares e corporações de segurança	3	3	1	7
Amazônia/Meio ambiente/Ecologia/Sustentabilidade	14	12	11	37
Questões indígenas	10	2	3	15
Agricultura/Pecuária/Agronegócio/Produção de alimentos	3	9	3	15
Críticas ao lockdown/Defesa ao tratamento precoce e à hidroxicloroquina/Não-obrigatoriedade da vacina	Não se aplica <sup>6</sup>	2	2	4
Desigualdade social/Combate à fome, à pobreza e ao racismo	0	2	3	5
Soberania nacional/Democracia no Brasil e no mundo	12	3	2	17

Fonte: Elaboração própria a partir de Bolsonaro (2019; 2020; 2021).

Questões como distribuição de renda, combate à fome e à pobreza, e diminuição das desigualdades sociais por políticas públicas institucionais do Estado foram temas praticamente ausentes nos

6 O discurso de Bolsonaro na AGONU-2019 antecede a crise sanitária da Covid-19.

discursos. No plano geopolítico, o ataque bolsonarista à globalização e ao multilateralismo internacional focou na pauta moral, corroborando que a crítica ao denominado “globalismo” forma a tônica da agenda externa bolsonarista. Além disso, o presidente não tocou em matérias que envolvem mecanismos globais de solidariedade e diminuição das disparidades econômicas interestatais, bandeiras históricas do Brasil no cenário global. Por outro lado, apresentou uma perspectiva liberal sob o ponto de vista do comércio internacional.

O debate apresentado por Bolsonaro envolve muito mais um recado para as parcelas da sociedade brasileira que sustentam a popularidade do governo do que, de fato, uma política externa pragmática voltada para uma projeção internacional do país fundamentada em cooperação interestatal e no diálogo com as instituições internacionais.

A pauta moral-religiosa recebeu 39 menções, constituindo-se como o segundo aspecto mais mencionado pela agenda bolsonarista nas AGONU, indicando que elementos neoconservadores comandam o atual governo brasileiro. A guerra cultural é tanto uma estratégia para o confronto permanente como uma ferramenta de coesão para uma base social cada vez mais restrita e, ao mesmo tempo, radical.

O confronto permanente foi a lógica dos discursos realizados no primeiro triênio da gestão Bolsonaro com ataques às Grandes Potências, como a França e a Alemanha, e aos vizinhos latino-americanos, como Cuba e Venezuela. Ademais, os principais parceiros geoestratégicos do Brasil foram solenemente ignorados. O Mercosul, extremamente marginalizado pela geoestratégia brasileira, e a China, que vem sofrendo ataques sinofóbicos de Bolsonaro de maneira constante desde o processo eleitoral de 2018, foram pouco mencionados nas AGONU. China, Argentina, Uruguai, Paraguai e Mercosul forma citados apenas 9 vezes. E sem nenhuma complexidade.

A defesa da soberania brasileira em relação à Amazônia contra o retorno de um “espírito colonialista” é realçada em críticas indiretas de Bolsonaro ao presidente francês Emmanuel Macron na AGONU de 2019. De maneira menos direta, tal narrativa foi o aspecto central dos três discursos analisados. Questões ambientais, amazônicas e indígenas foram mencionadas 52 vezes, o maior valor total.

Pontua-se que a eventual vulnerabilidade do território nacional amazônico frente aos interesses de “governos estrangeiros” não encontra suporte em elementos concretos nos discursos proferidos nas AGONU de 2019, 2020 e 2021.

Importante frisar a ausência de uma perspectiva de integração regional e de diálogo com os vizinhos sul-americanos, sobretudo amazônicos. Ao não mencionar os governos vizinhos numa eventual defesa de suas respectivas soberanias nacionais, os discursos da gestão Bolsonaro ignoraram a Amazônia como região transnacional<sup>7</sup>.

De maneira constante, Bolsonaro citou o então presidente estadunidense Donald Trump nos discursos de 2019 e 2020. Com a mesma linha ideológica autocrática e refutando esforços globais para o multilateralismo, o presidente brasileiro reforçou críticas ao suposto e vago “globalismo imposto” pela ONU ao mundo.

Na AGONU de setembro de 2021, já sem Trump no poder, Bolsonaro não recuou na abordagem neoconservadora, negacionista e isolacionista das relações internacionais. Ao contrário, o discurso proferido na 76ª AGONU manteve o tom de confrontos e de dialogar exclusivamente, através de um palanque global, para a sua base de apoio interna.

---

7 A Amazônia é uma bacia e floresta transfronteiriça que envolve oito países sul-americanos e um departamento ultramarino francês com um mesmo passado de exploração colonial. A região se constitui como fisicamente periférica e socioeconomicamente marginalizada em todos os países em que se encontra.

Os discursos analisados indicam que o bolsonarismo possui características de um conjunto de pensamentos de “Guerra Fria”, como no radical discurso anticomunista. Não obstante, há uma atualização contemporânea contra o multiculturalismo e o multilateralismo da globalização neoliberal. Nas críticas às Nações Unidas e à comunidade internacional, o recado é voltado à “ditadura das mudanças climáticas” e aos “interesses internacionalistas sobre a Amazônia brasileira”.

### **Reflexões finais**

O atual contexto das relações internacionais é marcado pelas discussões ecológicas interestatais e multissetoriais dentro do que denominamos de geopolítica ambiental. Ainda que a questão ambiental assuma um papel central para o futuro da humanidade, a problemática apresenta ambiguidades, disputas e contradições.

Através de uma perspectiva das competições interestatais, um tipo de narrativa discursiva conectada a determinados interesses geoeconômicos e geopolíticos pode contribuir para reforçar a tríade imobilização, desapropriação e desestatização dos recursos naturais brasileiros. Tal narrativa, que ficou mais evidente após o início da gestão Bolsonaro, é consequência das ações do atual governo brasileiro na condução da política ambiental do país, particularmente com o aumento do desflorestamento na Amazônia nos últimos três anos.

Nesse embate, a ocupação territorial com atividades predatórias de recursos sempre foi a resposta clássica do Estado brasileiro para justificar a soberania nacional sobre o território amazônico perante a supostas formas “imperialistas” de pressão. Com a gestão Bolsonaro, a retórica soberanista e a expansão da fronteira agropecuária na Amazônia atingem patamares extremamente elevados.

O “imperialismo interno” impulsionado pela gestão Bolsonaro na Amazônia possui as mesmas ideias e geoestratégias territoriais de décadas atrás. Entretanto, tais ações não encontram amparo num Sistema Internacional cada vez mais globalizado e caracterizado pela questão ambiental como um paradigma geopolítico. Hoje, os atores internos e externos que dialogam pela Amazônia possuem maior capacidade de articulação política com mobilização em diferentes escalas geográficas e com formas de pressão atuando em múltiplas redes.

A partir de uma análise realista sobre a geopolítica ambiental e os discursos de diferentes atores, com ênfase numa leitura crítica do bolsonarismo tanto no plano interno como no plenário das Nações Unidas, o presente texto compreende que o contexto contemporâneo amazônico vem sendo marcado, por um lado, pelo (re)aparecimento de visões exógenas e, por outro, pela acentuação da retórica soberanista por parte do governo brasileiro.

Se o objetivo da gestão Bolsonaro era reafirmar a soberania nacional na Amazônia com discursos negacionistas e isolacionistas baseados em retórica militar, o efeito produzido é o de sentido inverso. A incapacidade nacional de lidar com a região na questão ambiental vem oferecendo motivos para ingerências externas serem retomadas. Ao invés de afastar ambições externas, as atuais escolhas do governo brasileiro apenas reforçam as narrativas sobre uma “gestão cosmopolita” da Amazônia como questão de “interesse universal”.

Sem ter as “armas” e a capacidade dissuasória das Grandes Potências, o caráter intransigente da política externa brasileira vem colocando o país no isolamento diplomático e, especialmente para a Amazônia, recolocando a região como alvo de interesses conflitantes.

O que já se pode concluir é que, se medidas internas voltadas para a preservação ambiental e combate ao desmatamento na Amazônia não forem tomadas, a gestão Bolsonaro enfrentará fortes desafios. O aumento dos questionamentos em fóruns globais a respeito da capacidade de atuação do Brasil no seu próprio território demonstra a fragilidade da gestão Bolsonaro.

Ademais, a pressão por respostas em relação à questão ambiental na Amazônia por parte líderes europeus e do novo governo estadunidense de Joe Biden podem ultrapassar um caráter discursivo voltado para as suas bases eleitorais internas e trazer problemas tanto para a projeção externa como ao desenvolvimento econômico do Brasil.

Por fim, a política externa brasileira deve reconfigurar sua práxis com medidas nas escalas nacional e internacional. Na escala nacional, com transformações nos projetos governamentais voltados para o combate ao desmatamento ilegal na Amazônia e à grilagem de terras, por mais responsabilidade socioambiental do agronegócio e respeito à vida e aos territórios das populações tradicionais. Na escala internacional, na reconstrução de pontes diplomáticas cooperativas no campo das relações interestatais.

Que discursos ponderados se tornem práticas propositivas.

### **Referências:**

ABRAMOVAY, Ricardo. *Amazônia: por uma economia do conhecimento da natureza*. São Paulo: Editora Elefante, 2019.

AGÊNCIA BRASIL. Itamaraty: países ricos descumprem acordos para proteção ambiental. *Agência Brasil*, 27 ago. 2019. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2019-08/itamaraty-paises-ricos-descumpriram-acordos-para-protecao-ambiental>>. Acesso em: 12 nov. 2021.

AGNEW, John & CORBRIDGE, Stuart. *Mastering space. Hegemony*,



*territory and international political economy*. London-New York: Routledge, 1995.

ALMEIDA, Alfredo & ACEVEDO MARIN, Rosa. Campanhas de desterritorialização na Amazônia: o agronegócio e a reestruturação do mercado de terras. In: CASTRO, Edna; VEJMEJKA, Marcel. (Orgs.). *Amazônia: região universal e teatro do mundo*. São Paulo: Editora Globo, 2010, p. 141-160.

ALVES, Xandu. 'Política ambiental do país é desastre', diz Gilberto Câmara. *O Vale*, 12 set. 2020. Disponível em: <[https://www.ovale.com.br/\\_conteudo/brasil/2020/09/113299--politica-ambiental-do-pais-e-desastre---diz-gilberto-camara.html](https://www.ovale.com.br/_conteudo/brasil/2020/09/113299--politica-ambiental-do-pais-e-desastre---diz-gilberto-camara.html)>. Acesso em: 13 set. 2020.

ASTRINI, Marcio. Bolsonaro, herói do agronegócio... europeu. *O Globo*, 23 set. 2020. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/opiniaobolsonaro-heroi-do-agronegocio-europeu-24654480>>. Acesso em: 27 set. 2020.

AVRITZER, Leonardo; KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie. (Orgs.). *Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política*. Belo Horizonte: Autêntica, 2021.

BECKER, Bertha. Amazônia brasileira: Uma área crítica no contexto geopolítico mundial. In: MACIEL, Tânia. (Org.). *O meio ambiente inteiro: A contribuição crítica da Universidade à questão ambiental*. Rio de Janeiro: editora UFRJ, 1991, p. 91-122.

BERNARDO, Kaluan. Desmatamento na Amazônia é ideológico, diz economista Ricardo Abramovay. *Uol*, 02 jan. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3qPQ65P>. Acesso em: 05 out. 2020.

BRAUN, Julia. Biden promete 'reunir o mundo' se Brasil não proteger a Amazônia. *Veja*, 02 nov. 2020. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/mundo/biden-promete-reunir-o-mundo-se-brasil-nao-protetger-a-amazonia/>>. Acesso em: 12 nov. 2021.

BOLSONARO, J. *Íntegra do discurso de Bolsonaro na 74ª Assembleia Geral da ONU*. Agência Brasil, 24 set. 2019. Disponibilizado em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2021-09/presidente-faz-discurso-na-assembleia-geral-das-nacoes-unidas>>. Acesso em: 14 out. 2020.

\_\_\_\_\_. *Íntegra do discurso de Bolsonaro na 75ª Assembleia Geral da ONU*. Agência Brasil, 22 set. 2020. Disponibilizado em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2020-09/veja-integra-do>>

discurso-de-bolsonaro-na-75a-assembleia-geral-da-onu>. Acesso em: 16 out. 2020.

\_\_\_\_\_. *Íntegra do discurso de Bolsonaro na 76ª Assembleia Geral da ONU*. Agência Brasil, 21 set. 2021. Disponibilizado em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2019-09/presidente-jair-bolsonaro-discursa-na-assembleia-geral-da-onu>>. Acesso em: 21 set. 2021.

BUGALHO, Henry. *Minha especialidade é matar: como o bolsonarismo tomou conta do Brasil*. Curitiba, Kottter editorial, 2020.

CAMPELLO, Marcelo. *A questão ambiental e a nova geopolítica das nações: impactos e pressões sobre a Amazônia brasileira*. Dissertação de Mestrado: PEPI/UFRJ, 2013.

\_\_\_\_\_. *A quem interessar possa! A geopolítica ambiental e os impactos sobre o pré-sal brasileiro*. Tese de Doutorado: PEPI/UFRJ, 2018.

CANAL RURAL. Bolsonaro: Críticas sobre agroquímicos são reflexo de guerra comercial. *Canal Rural*, 09 ago. 2019. Disponível em: <<https://www.canalrural.com.br/noticias/agricultura/bolsonaro-criticas-sobre-agroquimicos-e-reflexo-de-guerra-comercial/>>. Acesso em: 22 set. 2020.

CARR, Edward H. *Vinte anos de crise: 1919-1939, uma introdução ao estudo das relações internacionais*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

CASTRO, Therezinha. *Rumo à Amazônia: problemática geopolítica*. Rio de Janeiro: Unigraf, 1998.

COLETTA, Ricardo Della. Bolsonaro cita 'obsessão' de Biden por questão ambiental e diz que ela atrapalha Brasil. *Folha de São Paulo*, 30 ago. 2021. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2021/08/bolsonaro-cita-obsessao-de-biden-por-questao-ambiental-e-diz-que-ela-atrapalha-brasil.shtml>>. Acesso em: 12 nov. 2021.

CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO. RELATÓRIO. *Violência Contra os Povos Indígenas no Brasil – Dados de 2019*. Brasil: CIMI, 2020. Disponível em: <<https://cimi.org.br/wp-content/uploads/2020/10/relatorio-violencia-contra-os-povos-indigenas-brasil-2019-cimi.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2020.

GRILLI, Mariana. Desmatamento ilegal não beneficia agro responsável

e exportador, diz analista de grupo ligado à ONU. *Globo Rural*, 20 out. 2020. Disponível em: <<https://revistagloborural.globo.com/Noticias/Sustentabilidade/noticia/2020/10/desmatamento-ilegal-nao-beneficia-agro-responsavel-e-exportador-diz-analista-de-grupo-ligado-onu.html>>. Acesso em: 21 out. 2020.

KALIL, Isabela. *Quem são e no que acreditam os eleitores de Jair Bolsonaro*. São Paulo: Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo, 2018.

KLARE, Michael. *Resource wars: the new landscape of the global conflict*. Nova York: Henry Holt Co., 2001.

KLARE, Michael. *Rising powers, shrinking planet: the new geopolitics of energy*. Nova York: Metropolitan Books, 2008.

LOUÇÃ, Francisco. A maldição populista na bola de cristal do século XXI. In: HONÓRIO, Cecília. (Coord.). *O espectro dos populismos*. Lisboa: Editora Tinta-da-China, 2018, p. 203-234.

MILANOVIC, Branko. *A desigualdade no mundo: uma nova abordagem para a era da globalização*. Lisboa: Actual, 2017.

MÉNY, Yves. *Democracias imperfeitas: frustrações populares e vagas populistas*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2020.

MORI, Leticia. A proposta de Biden para a Amazônia e por que ela irritou Bolsonaro. *BBC News*, 30 set. 2020. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-54364961>>. Acesso em: 12 nov. 2021.

MUDDE, Cas & KALTWASSER, Cristobal. *Populismo: uma brevíssima introdução*. Lisboa: Editora Gradiva, 2017.

NEVES, Lucas; COLETTA, Ricardo Della; FERNANDES, Talita. Macron diz que discutir status internacional da Amazônia é 'questão que se impõe'. *Folha de São Paulo*, 26 ago. 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/08/macron-diz-que-discutir-estatuto-internacional-da-amazonia-e-questao-que-se-impoe.shtml>>. Acesso em: 12 nov. 2021.

Ó'TUATHAIL, Gearóid & AGNEW, John. Geopolitical and discourse: Practical geopolitical reasoning in American foreign policy. *Political Geography*, v. 11, n. 2, 1992, p. 190-204.

PASSARINHO, Nathalia. O que os discursos de presidentes brasileiros na ONU revelam sobre a posição do Brasil no xadrez internacional. *BBC News*, 23 set. 2019. Disponível em: <<https://>

[www.bbc.com/portuguese/brasil-49804564](http://www.bbc.com/portuguese/brasil-49804564)>. Acesso em: 15 nov. 2020.

PRESSLER, Neusa. Econegócios e cooperação internacional: novos discursos sobre a Amazônia. In: CASTRO, Edna; VEJMELKA, Marcel. (Orgs.). *Amazônia: região universal e teatro do mundo*. São Paulo: Editora Globo, 2010, p. 161-183.

RAMONET, Ignacio. *Geopolítica do Caos*. Petrópolis: Editora Vozes, 1998.

ROBLES, Tatiana. O atual populismo no Brasil: a ascensão de Jair Bolsonaro. In: CANAS, Vitalino. (Org.). *Estudos sobre populismo: uma perspectiva panorâmica*. Lisboa: AAFDL editora, 2020, p. 409-432.



# A MORALIDADE RELIGIOSA E OS DIREITOS DAS MULHERES: UM ESTUDO A PARTIR DAS MUDANÇAS NA ATUAL AGENDA BRASILEIRA NO ÂMBITO DO JUDICIÁRIO DOMÉSTICO E CDH-ONU

**Bruna Soares de Aguiar<sup>1</sup>**  
**Renée Couto Lara Ferreira<sup>2</sup>**  
**Amanda Antunes<sup>3</sup>**

## **Introdução**

A agenda de direitos das mulheres foi fortalecida com o advento da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945, tendo em vista o reconhecimento da mesma graças à maior participação feminina em esferas públicas. A Carta Fundacional da ONU ficou conhecida como um dos primeiros tratados internacionais a considerar a questão das mulheres, e para construir o documento foi estabelecida a Comissão

---

1 Doutoranda em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociológicos e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP/UERJ), pesquisadora visitante no Instituto Universitario de Investigación de Estudios de las Mujeres y de Género (Universidad de Granada), no Labmundo-Rio (IESP/UERJ) e GRISUL (Unirio). Lattes: <<http://lattes.cnpq.br/3613714369818716>>. E-mail: <brusoaresaguiar@gmail.com>.

2 Mestre em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais (PPGRI) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) com bolsa CAPES. Bacharel em Ciência Política pela Unirio e Pesquisadora do grupo Laboratório de Estudos de Mídia e Relações Internacionais – LEMRI/UFRJ. Lattes: <<http://lattes.cnpq.br/6599782642237402>>. E-mail: <reneecouto@gmail.com>.

3 Mestranda em Teoria e Filosofia do Direito na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Pós-graduação *lato sensu* com especialização em Direito Público e Privado pela Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro (EMERJ). Lattes: <<http://lattes.cnpq.br/8968221552728209>>. E-mail: <amandad.antunes@gmail.com>.

de Direitos Humanos, em 1946, cuja função era elaborar um texto capaz de amalgamar conceitos de direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais em função de direitos interdependentes, universais e indivisíveis que colocaram a dignidade humana no centro do Sistema ONU. O documento produzido é uma recomendação aos Estados participantes da Organização de como agir em relação ao tema e como promover sua proteção e das liberdades individuais no nível internacional e nacional. Este debate foi inserido na agenda, inicialmente, por uma via da reflexão sobre sexo e Direitos Humanos (DH), e, posteriormente, os debates introduzidos pelos coletivos feministas do Sul global contribuíram para a conformação da ideia de gênero em interlocução com os DH<sup>4</sup>. Ademais, em 1948 o tema dos direitos das mulheres fora abarcado pela agenda humanitária no âmbito da Carta Universal dos Direitos Humanos.

Na busca por mais robustez para as diretrizes sobre este tema, foram criados no âmbito da ONU novos mecanismos<sup>5</sup>. A fundação da

---

4 Ao longo da história os direitos humanos das mulheres foram associados ora ao termo "sexo" ora ao termo "gênero" com pouca ou nenhuma diferenciação. Entretanto nos anos 1980 e 1990 esses mesmos termos passaram a mostrar os conceitos mais complexos em que estavam embebidos já que as teorias de gênero o colocaram como uma construção social que vai além do sexo biológico. Esta articulação tem relação com o movimento de Gênero e Desenvolvimento, que advogou em torno da necessidade de ampliar o termo mulher para além da definição biológica e pensar os modos de desenvolvimentos e as características que os afetam a partir de uma visão mais plural.

5 Em especial o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos de 1966, a Primeira Conferência Mundial sobre a Mulher de 1975, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW, 1978), a Segunda Conferência em Copenhague de 1980, a Terceira em Nairóbi de 1985 e a Declaração de Pequim de 1995. Sendo estes últimos específicos para tratar sobre o direito das mulheres, mas com importância também da Conferência da ONU sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento em 1992 no Rio de Janeiro, a Conferência Mundial sobre os Direitos Humanos de 1993 em Viena, a Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento no Cairo em 1994 e a Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Social novamente em Copenhague (1995) que trouxeram para a agenda internacional os temas sociais.

Comissão de Direitos Humanos ainda era um dos maiores feitos, no entanto, o caráter central do órgão convivía com algumas controvérsias nos processos de adesão das reflexões por parte dos Estados. Contudo, o órgão só foi substituído pelo sistema atual no ano de 2006 com a criação do Conselho de Direitos Humanos (CDH-ONU).

Mas, é importante sublinhar que estes esforços competiam com uma paralela e acentuada atuação de forças conservadoras no sistema internacional. Em resposta às mobilizações ocorridas na Conferência de Pequim, ainda em 1995, observou-se o desenvolvimento de uma narrativa política e religiosa antifeminista e contrária ao avanço dos direitos reprodutivos e sexuais das mulheres. A Igreja Católica liderou o movimento com uma carta do então Cardeal Joseph Ratzinger - que viria a se tornar o Papa Bento XVI em 2005 - em 1997, alegando que a liberação da mulher era um pressuposto para a liberação do ser humano de sua biologia, por isso, a instituição religiosa se colocava contra a substituição do termo mulher por gênero. Outra reação do Vaticano foi a “Carta às Mulheres” do então Papa João Paulo II, que reforçava a necessidade de defender a identidade feminina. Em 2004, João Paulo novamente se manifestou contra o discurso feminista afirmando que a maternidade era chave da identidade feminina (MISKOLCI; CAMPANA, 2017).

Foi neste contexto que surgiu o termo “ideologia de gênero”, que posteriormente figurou em documentos católicos como o Documento de Aparecida, de 2007. Este agrupamento foi crescendo e, atualmente, pode ser identificado como uma espécie de *lobby* antifeminista, que não conta apenas com o apoio da Igreja Católica, mas também com a articulação de Igrejas de outras denominações - principalmente neopentecostais - somadas à criação de organizações internacionais que incidem sobre os espaços legislativos dos Estados e lutam contra



os avanços de políticas com lentes de gênero – doméstica e externa. Ou seja, tornou-se um movimento transnacional em torno da moralidade religiosa que se estende até os dias atuais.

Para pensar os reflexos desta mobilização religiosa optou-se por analisar o caso brasileiro. O país integrou, inicialmente, o movimento internacional em prol da agenda de direitos das mulheres – por uma perspectiva do avanço dos direitos sociais e políticos – a partir de uma relação positiva com o que foi sendo elaborado ao longo dos anos em termos multilaterais sobre esta pauta. Ademais, a legislação brasileira assumiu a importância das reflexões sobre gênero no período de redemocratização, e a igualdade entre gêneros é direito fundamental previsto na Constituição Federal de 1988, no seu art. 5º, inciso I.

Contudo, tem se observado um recente avanço do movimento religioso transnacional que atua diretamente contra os encaminhamentos das agendas de direitos de gênero e propõe uma releitura dos Direitos Humanos. É possível identificar o embrião deste movimento no Brasil ainda nos governos de Fernando Henrique Cardoso, Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. Entre a década de 1990 e o início dos anos 2000, esses governos buscaram atuar de forma a neutralizar as forças conservadoras nacionais pela via das coalizões com atores que compunham a chamada Bancada Evangélica do Congresso Nacional. Este grupo, em alguma medida, era contido por uma prática de concessão dos líderes do Executivo, em contrapartida, os atores conservadores não interviam nos processos de democratização de outros Direitos Humanos, ou em estruturas institucionais como o Itamaraty. No entanto, houve uma virada nesta relação, e é justamente este processo que se busca analisar neste estudo.

A mudança do tabuleiro de forças na política nacional brasileira teve início ainda no governo de Rouseff, e contribuiu para o processo de retirada da primeira mulher líder do Executivo da presidência. Após eleição de 2018, com a vitória de Jair Bolsonaro para a presidência da República, iniciou-se um processo de inserção da moralidade religiosa como ideologia governista, e, neste estudo, argumenta-se que este fator contribuiu para a diluição dos direitos de gênero em um processo de articulação antifeminista por duas estratégias concomitantes: uma de cunho doméstico, na estagnação das pautas de direitos das mulheres e de gênero no âmbito do Poder Judiciário, e outra de perspectiva internacional, mudando a narrativa brasileira em torno da compreensão do que é direito das mulheres e de gênero, principalmente no espaço do Conselho de Direitos Humanos da ONU (CDH), e na interrupção da integração do regime de gênero internacional às políticas públicas nacionais.

A estrutura da argumentação aborda tanto a perspectiva doméstica quanto a externa, de modo a demarcar as interações construídas ao longo da história do país e como a agenda de gênero se tornou tema doméstico e internacional. Primeiro, será realizada uma análise histórica da atuação da PEB em torno da democratização do debate de gênero pela institucionalização em âmbito doméstico e no incentivo da atuação da diplomacia brasileira no CDH da ONU. E, em um segundo momento, será apresentada a compreensão em torno da inserção da moralidade religiosa na política nacional e como esta interviu na atuação institucional doméstica no Judiciário e na narrativa internacional no Conselho.

Metodologicamente é feito um estudo histórico a partir de uma pesquisa bibliográfica e documental das decisões do Judiciário brasileiro e da votação do país no CDH (2019–2020). A variável dependente é gênero e as independentes são saúde reprodutiva, aborto

e ideologia de gênero. Por isso, nos dois âmbitos, serão observadas a atuação do governo brasileiro nestas pautas. Parte-se ainda da definição de ordem liberal da ONU sobre direitos das mulheres, uma vez que o Estado brasileiro a incorporou tendo em vista suas questões de acesso à cidadania e direitos sociais e políticos, sem um debate sobre questões interseccionais, por exemplo. Por fim, espera-se contribuir com as atuais reflexões sobre as relações de gênero e religiosidade que ganharam amplo espaço na atual legislatura brasileira, de modo a compreender as estratégias mobilizadas.

### **A Política Externa Brasileira e a agenda de gênero no intercâmbio com o doméstico**

A Política Externa Brasileira teve sua formulação mantida firmemente sob a agência do Ministério das Relações Exteriores (MRE) ao longo do século passado, contida nos moldes de pensamento e ação do Estado e dos governos com pouco contato e interferência da sociedade civil sendo, por vezes, formulada e implementada unicamente sob diretrizes do MRE, mesmo durante os anos 1990, o que provocou um descompasso entre o que se passava no Itamaraty e na política nacional. No período do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e, principalmente, durante os governos de Lula da Silva (2003-2010), houve um investimento no processo de inclusão do Brasil como ator relevante nos debates internacionais sobre Direitos Humanos e consequentemente, direitos relativos à gênero. Especificamente durante os mandatos de Lula, pode ser observada uma horizontalização da PEB, ampliando os atores envolvidos no processo interno e internacional de debate e, assim, os temas absorvidos pela pasta (AGUIAR, 2021).

Tal mudança não deve ser entendida como acidental, já que ela foi acompanhada por uma maior divisão de poderes de liderança sobre a agenda dentro do âmbito federal, com forte engajamento presidencial e de outros ministérios junto ao MRE. Esta transformação foi marcada pela participação sem precedentes do MRE em Comissões Interministeriais que apoiavam as assessorias, secretarias e diretorias de relações internacionais que surgiram em vários ministérios e entes da federação para coordenarem as respectivas agendas internacionalizadas (FARIA, 2012). A PEB, então, estava se tornando objeto de interesse tanto da sociedade civil, quanto de atores do próprio governo que aos poucos se tornaram agentes.

Neste contexto de transição, surgiu a Secretaria dos Direitos das Mulheres, em 2002, subordinada ao Ministério da Justiça, para responder à sociedade civil nesse descompasso e, ao mesmo tempo, formar redes de discussão e criação de políticas com os outros membros da administração pública, trazendo novas perspectivas para a promoção dos direitos das mulheres (ARAÚJO, 2017). Contudo, apesar deste movimento horizontalizador, ainda haviam muitas interfaces estruturais que eram mantidas, o que, em certa medida, impedia o avanço em sentidos mais progressistas, e, desta forma, a Secretaria passou a estar subsidiada a Presidência da República, no ano de 2003. Apesar disso, teve-se relevância na atuação de coordenação da implementação da perspectiva de gênero nas ações de vários Ministérios entre os anos de 2003 e 2010.

A condição de Ministério foi efetivada em 2010, e o nome alterado para Secretaria de Políticas para Mulheres, até que em 2015 a mesma perdeu autonomia e foi transferida para o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos em um momento de pressão por reformulações na administração do Executivo. Mas, no

ano seguinte, em 2016, foi substituído pelo Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos, colocando todas estas agendas sob um único guarda-chuva.

Durante seu período de autonomia, a Secretaria (2003-2015) esteve em constante comunicação cooperativa com o MRE por meio de sua assessoria internacional e de contato de mais alto escalão. Os três Planos Nacionais de Políticas para Mulheres – lançados em 2004, 2008 e 2013 – traziam o MRE como um parceiro e, por vezes, corresponsável pelas ações que implicavam internacionalização, enquanto o Itamaraty fazia o mesmo dada a relação bem articulada que estabeleceram, chegando até ao encontro que resultou na assinatura da Declaração de Brasília<sup>6</sup> de 2003 (ARAÚJO, 2017).

No âmbito da estrutura institucional, a questão de gênero também sofreu influência positiva por parte da presença de mulheres em altos cargos do Executivo e do Legislativo. Mas ainda assim foi necessária a ação conjunta de mulheres da diplomacia brasileira com a Carta das Mulheres Diplomatas (2014), para que o principal órgão da PEB aderisse ao Programa Nacional de Equidade de Gênero e Raça (2005) e criasse seu próprio Comitê de Raça e Gênero (2014) reconhecendo, de certa forma, o vazio reflexivo sobre a transversalidade de gênero e a necessidade de proteção dos direitos das mulheres dentro da própria estrutura. Contudo, é inegável que a perda de autonomia prejudicou a capacidade de ação da pasta de mulheres junto ao Itamaraty, já que a agenda, a partir de 2015, se tornava conjunta com outras pastas de direitos humanos.

---

6 A Declaração de Brasília de 2003 versa sobre a promoção de saúde e proteção dos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres latino-americanas e caribenhas, tendo sido elaborada em uma extensa parceria entre instituições nacionais e internacionais além de organizações da sociedade civil. O documento produzido serviu de guia nas discussões sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio na Cúpula Mundial de 2003.

A concomitância das turbulências internas com o crescimento da política externa como política pública, mesmo que lento e inconstante, propiciou condições contraditórias para ampliação e aprofundamento da proteção e promoção dos direitos humanos no Brasil. Sem a proteção garantida pelo isolamento de outrora e sem a ativa participação de organismos especializados, a política exterior e, especificamente, a agenda de gênero ficaram expostas aos ânimos mutáveis dos governos.

### **O Judiciário brasileiro como braço da articulação doméstica e externa**

No Brasil, o debate sobre o corpo feminino avançou durante a década de 1980, e, em 1985, pode-se dizer que o termo “direitos reprodutivos” já era amplamente utilizado pelos movimentos feministas brasileiros, que buscavam tratar de questões como contracepção, esterilização, aborto e assistência à saúde (AVILA, 2019). Neste contexto, foi instaurada a Assembleia Nacional dos Direitos das Mulheres, que pressionou por uma nova ordem constitucional que percebesse as mulheres como cidadãs plenas, tendo conferido aos direitos reprodutivos espaço central nesse debate.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, pôde ser percebido um efetivo avanço na pauta de direitos das mulheres no Brasil, considerando que a Carta afirma logo em seu 1ª parágrafo o valor da dignidade da pessoa humana e indica expressamente no artigo 3º ser um dos objetivos fundamentais da República a promoção do bem de todos. Ainda, no seu artigo 5º, elenca direitos fundamentais, trazendo no *caput* a previsão de igualdade e no inciso I a afirmação de que homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações. Ao Judiciário e especialmente à Corte Constitucional incumbe o papel de

interpretação e aplicação dos direitos fundamentais. Esses passaram por leituras ampliativas em consonância com o direito internacional no mundo pós Segunda Guerra Mundial, que ampliou o rol de direitos humanos e buscou tutelar especificamente grupos minoritários. Entre esses, debate-se especificamente a tutela voltada para o gênero, comprometida com o avanço dos chamados direitos das mulheres.

A Constituição se orientou por garantias fundamentais que se espalham por toda a legislação infraconstitucional. É neste sentido que são editadas leis específicas, das quais vale destacar a Lei Maria da Penha, que traz proteção contra violência doméstica e familiar contra mulher, sancionada em 2006, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher. No ano de 2012, foi sancionada a Lei Joana Maranhão, em homenagem à atleta vítima de violência sexual por seu treinador para modificar as regras relativas à prescrição dos crimes praticados contra crianças e adolescentes. No mesmo ano foi sancionada a Lei Carolina Dieckmann em homenagem à atriz que teve conteúdos íntimos vazados de seu dispositivo eletrônico. Já a Lei do Minuto Seguinte, que garante atendimento obrigatório e integral para pessoas em situação de violência sexual foi sancionada em 2013 e a Lei do feminicídio foi sancionada em 2015.

Pontua-se que nesses anos o país passava pelos governos Lula da Silva e Rousseff, do que não se pretende concluir que o Executivo seja o responsável pelo avanço da legislação pró direitos das mulheres, mas sendo importante marcar que nesse período o Estado brasileiro vinha, em alguma medida, avançando paralelamente à agenda internacional, reforçando o direito das mulheres no plano doméstico. Exemplo disto

é expresso diretamente na fundamentação da Lei Maria da Penha, que veio justamente como resposta a uma denúncia contra o país junto à Comissão Interamericana de Direitos Humanos<sup>7</sup>, sendo a lei ratificada pelo Supremo - Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 19 e a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.424, ambas julgadas em 2012.

Nesse mesmo período, o Supremo Tribunal Federal se pronunciou em algumas ocasiões sobre pautas sensíveis aos direitos das mulheres, especialmente o aborto. No ano de 2012, foi a julgamento a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 54, que afirmou não ser necessária autorização judicial para antecipação do parto no caso de fetos anencéfalos, zelando pela saúde psíquica da gestante. Nesta se pretendia que a Corte Constitucional conferisse ao Código Penal interpretação conforme a Constituição e declarasse que o aborto de fetos anencéfalos não configura crime. Decidiu o Supremo que os médicos que fazem a cirurgia e as gestantes que decidem interromper a gravidez nessas circunstâncias não cometem o crime de aborto.

Cita-se ainda a declaração da Corte ao julgar o *Habeas Corpus* nº 124.306<sup>8</sup>, em que se analisava o pleito de liberdade provisória impetrado por dois médicos presos em flagrante no momento em que supostamente estariam realizando um aborto com o consentimento da gestante. Na ocasião, o Ministro Luís Roberto Barroso, ao analisar o *writ*, entendeu que não estavam presentes os pressupostos da prisão

---

7 Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/annualrep/2000port/12051.html> Acesso em: 15 de nov. de 2021.

8 Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/HC124306LRB.pdf>. Acesso em: 14 de novembro de 2021.



preventiva, sendo que um desses consiste na existência de crime, nos termos do art. 312 do Código Penal. Apontou o Ministro que não haveria motivo para a prisão preventiva pelo fato de a gravidez estar ainda no primeiro trimestre, de modo que a punição prevista nos artigos 124 e 126 do Código Penal não seria compatível com a Constituição por não recepção. Ressalva-se que a decisão foi tomada pela 1ª Turma do Supremo, não se podendo concluir que assim decidiria também o Plenário da Corte. Além disso, a discussão acerca da criminalização nessa ocasião se deu no âmbito da análise da manutenção da prisão preventiva, não tendo sido determinado o trancamento da ação penal de forma definitiva. E ainda, antes mesmo dessa declaração, o tema já havia sido debatido no âmbito do *Habeas Corpus* nº 84.025/2004, em que foi argumentado que a antecipação do evento morte do feto em nome da saúde física e psíquica da mulher se harmonizava com a dignidade da pessoa humana, valorizando a liberdade, intimidade e autonomia.

Percebe-se que a Corte vinha avançando pontualmente na tutela dos direitos das mulheres e da igualdade de gênero ao julgar considerando os valores da dignidade da pessoa humana e a igualdade entre todas as pessoas como princípios preponderantes. Nesse processo de pronunciamento constitucional, os Tribunais Constitucionais exercem um papel essencial, declarando o significado de um direito. Os cidadãos esperam que as Cortes protejam importantes valores sociais e que contenham o governo de eventuais abusos e desrespeitos à Constituição, o que é legitimado pela fundamentação calcada no texto constitucional e em uma leitura principiológica que acompanhe os valores dos direitos humanos. Entretanto, a partir da mudança na narrativa apresentada pelo governo federal após 2018, a Corte vem sendo ostensivamente atacada e tem recuado de forma discreta em

sua atuação pró feminista, especialmente em temas sensíveis como direitos reprodutivos. A partir de decisões pontuais em prol de descriminalização do aborto e do acesso ao aborto seguro e legal, se insurgiram de forma direta o governo atual e a bancada religiosa.

Ainda que não represente uma descriminalização, as decisões supracitadas sinalizaram para a sociedade o entendimento de, pelo menos, parte da Corte Constitucional a respeito do aborto não ser tido como crime à luz da Constituição Federal de 1988. O aborto consiste em questão polêmica, que ainda divide opiniões na sociedade com clivagens de motivações pessoais, religiosas e morais, decorrendo da decisão do Supremo uma natural reação social que reverbera nos Poderes e que atualmente é alimentada na arena política a partir de argumentações religiosas e conservadoras em sentido amplo.

A moralidade religiosa e o conservadorismo liberal na política do Brasil

Como já apontado anteriormente, a sistemática investida contra os direitos das mulheres e de gênero no âmbito doméstico brasileiro ganhou corpo, de fato, a partir do mandato da presidenta Rousseff. Naquela época, articulações iniciadas por parlamentares da oposição ao governo do Partido dos Trabalhadores (PT), como Jair Bolsonaro, em 2011, realizavam a difusão de informações falsas sobre o que convencionou a chamar de “Kit Gay”<sup>9</sup>, mobilizando parte

---

9 “Em 2011, o então parlamentar Jair Bolsonaro se referiu de maneira pejorativa ao Programa Brasil sem Homofobia, que consistia em uma iniciativa conjunta do governo federal brasileiro, da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e entidades não governamentais, para promoção da cidadania e dos direitos

da população de forma contrária ao debate de gênero nas escolas<sup>10</sup>. Posteriormente, o conceito “ideologia de gênero” entrou no vocabulário legislativo brasileiro como argumento para investidas antifeministas, especificamente no combate ao Plano Nacional de Educação (PNE) 2013-2014, e, “como resultado o PNE foi aprovado em 2014 sem os trechos que abordavam a luta contra a desigualdade de gênero na educação. A palavra ‘gênero’ foi eliminada do documento, da mesma maneira que as referências de orientação sexual, sexualidade, igualdade de gênero e identidade de gênero” (KALIL, 2020, p.41. Tradução nossa.)<sup>11</sup>

O impeachment da presidenta Dilma Rousseff foi marcado por inúmeras propagandas machistas, sexistas e misóginas, que tomaram de vez o espaço político nacional. No ano seguinte, em 2017, com a

---

humanos da comunidade LGBTQI+ através da elaboração de materiais didáticos para alunos e professores. O termo “kit gay” foi retomado em diversas ocasiões por Bolsonaro, inclusive durante campanha eleitoral de 2018, afirmando que no material existia orientações e objetos que poderiam “desvirtuar” as crianças e adolescentes.” (PEREIRA, 2021, p. 79)

10 Em maio de 2020, o Presidente afirmou que enviaria ao Congresso Nacional um projeto de lei para proibir “ideologia de gênero”, colocando-se diretamente em confronto com a Corte Constitucional que poucas semanas antes julgou inconstitucional uma lei municipal que vetava debates relacionados a gênero em escolas (MAIA, 2020).

11 No original: “*Como resultado, el PNE fue aprobado en 2014 sin los extractos que abordaban la lucha contra la desigualdad de género en la educación. La palabra ‘género’ se eliminó del documento, al igual que las referencias de orientación sexual, sexualidad, igualdad de género e identidad de género*” (KALIL, 2020, p. 41).

vinda da pesquisadora e filósofa Judith Butler<sup>12</sup> ao Brasil, para evento na Universidade Federal de São Paulo, foi possível identificar sucessivos ataques às questões relacionadas aos direitos das mulheres, por parte de parlamentares da Bancada Evangélica bem como por setores conservadores da sociedade. Na opinião de Kalil (2020), a violência do ato cometido por forças sociais na presença de Butler significou uma ruptura com o que a autora denominou de código de conduta civil no espaço público. Esta quebra foi fortemente endossada por figuras como Jair Bolsonaro.

Este contexto contribuiu para o alinhamento de forças neoliberais – na figura de Paulo Guedes – e a moralidade religiosa no apoio a figura de Bolsonaro para a campanha de 2018. “Com o lema ‘liberais na economia e conservadores nos costumes’, o ataque a ‘ideologia de gênero’ durante a campanha presidencial de 2018, ajudou a retirar do debate eleitoral as discussões sobre o projeto econômico de Bolsonaro” (KALIL, 2020, p. 42, tradução nossa)<sup>13</sup>.

Eleito, em 2018, sob o slogan “Brasil acima de tudo, Deus acima

---

12 Mais informações em: <https://epoca.oglobo.globo.com/cultura/noticia/2017/11/filosofa-judith-butler-e-agredida-em-congonhas-antes-de-dixar-sao-paulo.html> Acesso em: 15 set. 2021.

13 No original: “*Con el lema “liberales en la economía y conservadores en las costumbres”, el ataque a la “ideología de género” durante la campaña presidencial de 2018 ayudó a excluir del debate electoral las discusiones sobre el proyecto económico de Bolsonaro. Por primera vez desde la redemocratización del país, en la década de 1980, los temas de desigualdad, políticas de redistribución, generación de empleo e ingresos, inversión en infraestructura, educación y salud no fueron discutidos ni propuestos en la disputa presidencial*” (KALIL, 2020, p. 42).

de todos”, o presidente forneceu o tom de seu governo no começo da campanha, quando revelou sua compreensão de mundo voltada ao caráter da moralidade religiosa e ao conservadorismo liberal. O atual presidente expôs em inúmeras oportunidades que o Estado brasileiro era laico, mas que seu governo não, e, ainda, que governaria para a maioria, as minorias que não se subjugassem deveriam retirar-se do país (EQUIPE LUPA, 2018; GOMES, 2020).

Para refletir sobre esta virada ideológica na política brasileira e que, de acordo com a interpretação deste estudo, tem relação intrínseca com o fomento da incorporação efetivada da moralidade religiosa ao projeto de nação brasileiro, é seguida a compreensão da política externa como política pública (PINHEIRO; MILANI, 2013). Esta interpretação significa que, além de defender interesses comuns de promoção do desenvolvimento econômico, social e cultural nacional, esta política também revela o projeto de nação de dado governo (ibidem). Assim, ao analisar a política externa bolsonarista por esta lente, entende-se o processo de ideologização escolhido para trilhar o sistema internacional e também o projeto de Estado e seus impactos em diversas agendas, neste caso específico, os direitos de gênero no âmbito dos Direitos Humanos.

Em dados momentos, é quase óbvia a intensa presença da moralidade religiosa nos processos políticos que envolvem o chefe do Executivo, tanto na narrativa construída durante a campanha eleitoral bem como nas falas ditas em coletivas após ser eleito, e, ainda, nas práticas incentivadas pela atual legislatura (EVANGELISTA; REIS, 2020). Sob a argumentação de que busca desincentivar uma ideologização da política, o presidente integrou os postos de governos priorizando a participação de sujeitos representantes de setores religiosos neopentecostais e membros das Forças Armadas (HIRST,

2021). Em agosto de 2019, o presidente participou da “Marcha para Jesus”, ocasião em que declarou que “ideologia de gênero” era “coisa do capeta” (CARAM, 2019).

No campo específico da política internacional, o tom foi dado com o anúncio do primeiro chanceler da legislatura, Ernesto Araújo, que confirmou a atuação rígida e consolidou uma ideologização da PEB por meio do afastamento das relações brasileiras com países do Sul Global. Além da retomada da aproximação com os Estados Unidos da América - de Donald Trump - a partir de uma ampla defesa das políticas conservadoras iniciadas em 2016, além do estreitamento das relações com países governados pela extrema direita, como Hungria, Polônia, Israel e Itália.

Pode-se citar também o importante papel de Olavo de Carvalho na construção do imaginário bolsonarista. Segundo Pereira (2020), Carvalho foi um dos principais “gurus” da chamada “nova direita brasileira”, e também um dos primeiros a fazer uso das mídias digitais como campo de ativismo conservador em críticas aos governos progressistas do país. Em diversos momentos o próprio Ernesto Araújo destacou a importância de Olavo de Carvalho no governo bolsonarista, como por exemplo à revista *The New Criterion*, citada por Medeiros, Vilas-Boas e Andrade (2019 ) “[...] a Divina Providência uniu as ideias de Olavo de Carvalho e a determinação e o patriotismo do novo presidente eleito Jair Bolsonaro”. Olavo de Carvalho também foi quem indicou Araújo ao Ministério de Relações Exteriores, o que já revela muito do tom dado à PEB naquele primeiro momento do governo Bolsonaro.

Segundo Kalil, (2020), a estrutura do governo atual foi pensada para girar em torno da atuação da ministra Damares Alves (Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos - MMFDH), do

ex-ministro Sérgio Moro (Ministério da Justiça) e Paulo Guedes (Ministério da Fazenda), sendo uma aliança entre o neoliberalismo (Guedes), conservadorismo (Damares) e a justiça coercitiva (Moro). Esta relação foi sustentada pela ideia de família, essencial para o atual regime econômico no sentido de suprir a atuação do Estado, reduzindo os investimentos em educação, saúde e pensões, transferindo, assim, as responsabilidades para a esfera do cuidado, que pertence às mulheres (ibidem). Desta forma, o discurso oficial tenta, ainda hoje, minimizar as violências específicas sobre corpos femininos, negando reconhecimento e impondo uma agenda que é conservadora e contraditória em relação à tradição que o Brasil vinha construindo durante governos anteriores que avançaram a pauta em consonância com a agenda internacional. É possível delimitar a atuação do governo atual como antifeminista, agindo de forma a deturpar e apagar o marcador do gênero que possibilita medidas específicas para promoção dos direitos das mulheres (AGUIAR; PEREIRA, 2019).

É o que se percebe, por exemplo, com o nome dado ao novo Ministério responsável pela agenda de direitos das mulheres, que promoveu o apagamento da mulher como indivíduo, associando sua figura diretamente à “família”. O MMFDH, liderado pela Ministra Damares Alves, é marcado por uma retrógrada perspectiva de gênero, associando a figura da mulher à família hetero-cis-normativa, maternidade e à moral cristã. Em seu discurso de posse, a Ministra declarou que o Estado é laico, mas ela seria “terrivelmente cristã”, dando ênfase a uma nova abordagem aos direitos das mulheres em seu Ministério. Damares também declarou, em diversas oportunidades, que protegeria a vida e que a vida ocorre desde o momento da concepção (ALVES, 2021).

O papel de Damares Alves foi se tornando cada vez maior e

pode-se argumentar que ela personificou o processo de privatização dos direitos das mulheres – no sentido de reforçar o âmbito privado na vida da mulher e a retirar, gradativamente, do espaço público. O histórico dela explica tal posicionamento, como apontado por Neves e Wachholz (2021), a Ministra atuou como secretária do Movimento Brasil sem Aborto, além de ter participado de diversas Marchas pela Família. O que se refletiu diretamente na criação de programas, no âmbito do Ministério que comanda, como: Programa Município Amigo da Família (PMAF); Observatório Nacional da Família (ONF); Famílias Fortes; Programa Reconecte; Projeto Acolha a vida.

Esta correlação de princípios religiosos e a cristandade de direita, fez com que Damares ganhasse mais espaço, inclusive, acessando a esfera das Relações Exteriores. Tendo se tornado o pilar mais forte da estrutura triangular estabelecida no começo do governo, desde 2019, a Ministra proferiu discursos na ONU, a exemplo da 40ª Sessão Regular do CDH, quando apresentou os planos para a agenda de Direitos Humanos dos primeiros 100 dias de governo de Bolsonaro. Ela expôs, de certa forma, a postura do país a partir daquele momento no espaço multilateral, ao declarar que “[...] defenderemos tenazmente o pleno exercício por todos do *direito à vida desde a concepção* e à segurança da pessoa, em linha com a Declaração Universal dos Direitos Humanos e o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, bem como, no âmbito regional, com o Pacto de São José da Costa Rica.” (FUNAG, 2019, sp., grifo nosso.). Dois anos após este discurso, em fevereiro de 2021, na 46ª sessão do CDH, ela voltou a reafirmar que o governo brasileiro continua firme na defesa da família e da vida a partir da concepção (ALVES; ARAÚJO, 2021). O que sustenta o argumento de que, apesar de sublinhar o compromisso do país com os acordos e tratados internacionais, atores do governo ressignificam compreensões



em termos de gênero pautados em uma concepção cristã.

Esta redefinição também fomenta uma política de apagamento e invisibilidade que é essencial para a manutenção de uma partilha de mundo generizada, binária, heterossexual e androcêntrica em que mulheres como gênero feminino são desvalorizadas e desconsideradas como sujeitos autônomos. É a legitimação da ideia de que se tem uma vida menor, dependente e subserviente a um outro masculino (OLIVEIRA, 2015, p. 15, *apud* STEVENS, 2017, p. 38). O que se pretende apontar é como a narrativa moral e religiosa bolsonarista com viés conservador vem sendo efetivada em um verdadeiro ataque antifeminista, retraindo a agenda de igualdade de gêneros, que está em constante disputa, sob tentativa de captura pela alcunha de “ideologia de gênero”.

A política abertamente antifeminista não se limita somente ao discurso e a práticas governamentais, mas age diretamente na composição dos órgãos públicos, alocando mulheres em papéis estratégicos, como o caso da candidata à Deputada Federal pelo Estado do Rio de Janeiro em 2018, Sara Winter. Apesar de não ter sido eleita, Sara teve uma passagem pelo MMFDH como Coordenadora Geral de Atenção Integral à Gestante e à Maternidade do Departamento de Promoção da Dignidade da Mulher. Posteriormente, Sara liderou o grupo “300 do Brasil”, que portava armas em postagens em redes sociais, utilizava símbolos característicos da extrema direita e ameaçava a estrutura e os Ministros do STF, o que culminou em sua detenção pela polícia.

Também é considerável o crescimento da chamada “bancada antifeminista”, podendo citar figuras como as Deputadas Federais Alê Silva (PSL), Aline Sleutjes (PSL), Bia Kicis (PSL), Carla Zambelli (PSL), Caroline de Toni (PSL), Chris Tonietto (PSL), Dra. Soraya Manato

(PSL), Joice Hasselmann (PSL), Major Fabiana (PSL) e Professora Dayane Pimentel (PSL). E nessa linha pode ainda ser sublinhado o crescimento do número de projetos de lei que buscam retroagir direitos das mulheres, do que se destacam diversos visando dificultar e impedir o aborto legal, bem como agravar a punição pelo aborto. Entre esses: Projeto de lei nº 478/2007, mais conhecido como estatuto do nascituro; Projeto de lei nº 147/2019; Projeto de lei nº 556/2019, que busca elevar a pena do crime de aborto; Projeto de emenda à Constituição de nº 26/2015, que busca alterar a redação do artigo 5º da Constituição Federal para afirmar a inviolabilidade do direito à vida, desde a concepção. O que se conclui é que cargos políticos têm sido ocupados a partir de popularização de um discurso conservador e religioso. Esse movimento na política se dá em parte pela erosão dos pilares democráticos como a laicidade do Estado, bem como utilização de instrumentos próprios do sistema democrático para avanço de pautas contrárias aos princípios democráticos e fundamentais, como a pluralidade, proteção de minorias e liberdade de expressão.

O que todos estes aspectos citados têm em comum é que partem de conceitos fundados por uma moralidade religiosa cristã. A aproximação com países de extrema direita, os conselhos de Olavo de Carvalho e a incessante marcação do papel da família brasileira para a construção do nacionalismo partem da concepção cristã e da inclusão de personagens representantes do clérigo protestante e católico. Assim, argumenta-se que é evidente que o projeto de país do atual governo estabelece uma espécie de rivalidade em relação aos avanços dos direitos das mulheres e da comunidade LGBTQIAP+. Na pesquisa realizada por Aguiar e Pereira (2019), é possível perceber que, ainda nos primeiros nove meses de governo, tanto Bolsonaro quanto atores de relevância em seu governo, se colocaram discursivamente no sentido

de valorizar o papel da família e da religião, fortalecendo uma visão biológica dos direitos das mulheres. A própria Ministra Alves apontou que o atual governo estava fazendo uma revisão ou nova interpretação sobre os Direitos Humanos.

As contestações sobre gênero, saúde reprodutiva e sexual no CDH-ONU como reflexo da moralidade religiosa na PEB

A coleta de dados para análise aconteceu por meio de busca no *site* oficial do Conselho de Direitos Humanos da ONU no qual foram passadas em revista todas as resoluções aprovadas pela Assembleia Geral no período de 2019 e 2020 e selecionadas aquelas que traziam em seu título as palavras: mulher (es), menina (s) e gênero. Como resultado, foram encontradas as seguintes Resoluções: Resolução 40/5 da sessão de fevereiro-março de 2019; Resolução 41/6 e Resolução 41/18 obtidas nas sessões do período de junho-julho de 2019; Resolução 44/16 e Resolução 44/17 advindas das sessões entre junho e julho de 2020; todas concernentes ao Item 3 que trata especificamente da Promoção e Proteção de Todos os Direitos Humanos, Civis, Políticos, Econômicos, Sociais e Culturais, que falam específica e exclusivamente sobre a questão dos direitos de meninas e mulheres.

Entretanto, essas foram, geralmente, aprovadas sem votação, logo a análise do posicionamento de cada país sobre elas torna-se pouco útil, dado exclusivamente o documento final. Desta maneira, optou-se por avaliar conjuntamente os vídeos intitulados *Explanations of votes*, também disponíveis no *site* do CDH-ONU cujo conteúdo traz discursos de representantes das delegações exclusivamente centrados no supracitado Item 3 e nas conclusões e observações dos representantes de cada país sobre tudo o que foi debatido dentro do Item 3 em cada Sessão Regular. Ou seja, um apanhado das reflexões que o país e sua

comitiva queiram expor e nos quais é possível identificar a virada da construção de significados da narrativa da delegação brasileira no órgão. Assim, não serão observados os conteúdos das Resoluções, mas as falas dos representantes do Brasil sobre a temática de gênero debatidas nas respectivas Sessões

Importante sublinhar que, na 40ª sessão, o Brasil não apresentou justificativa oral para o seu posicionamento, ainda que tenha sido favorável às pautas debatidas. Desta maneira, destaca-se as falas das representações brasileiras na 41ª e na 44ª Sessões Regulares, em que a delegação toma cerca de 4 minutos para explicar suas posições sobre todas as pautas do Item 3 no encontro, e, assim demarcar as principais ideias da PEB. Desse modo temos na 41ª Sessão o discurso (CDH-ONU, 2019d) da porta-voz que começa ressaltando a concordância brasileira com o que aparece nas Resoluções já que o país estaria, nas palavras dela, "totalmente comprometido" com a eliminação da violência contra mulheres e do casamento infantil, estando de acordo com a visão liberal e neoliberal de direitos humanos basilar para o Conselho. Na oportunidade realiza-se um elogio ao texto e as negociações empreendidas por expressarem "visões comuns e bem equilibradas". Contudo, também é colocada a insatisfação da delegação brasileira com o termo "gênero" empregado nas Resoluções da sessão corrente e nos documentos anteriores. Alega-se que a palavra é "pouco clara" e que deveria ser substituída pelo sinônimo "sexo", porque biologicamente só existiriam homem ou mulher. Aqui, se torna evidente que a fala da delegação não se restringe ao registrado e nem se limita a uma discussão gramatical, já que os termos "gênero" e "sexo" estão imbuídos de significados sociais, históricos, biológicos e políticos que contribuíram para sua diferenciação ao longo do último século.

A fala segue ao apresentar críticas ao conteúdo propriamente

dito, com o questionamento sobre "cuidado de saúde reprodutiva e sexual" porque desconsidera as peculiaridades nacionais, prioridades de políticas públicas e legislação interna que estabelecem os marcos necessários para procurar tais serviços. Entretanto, é na continuação de tal ressalva que se mostra a mais forte motivação para a discordância, pois aquela expressão está associada às políticas "pró-aborto", "inaceitáveis para maioria", sendo a suposta maioria não identificada. O posicionamento brasileiro é reforçado ao declarar como o governo nacional defende o direito à vida e condena a prática do aborto como método contraceptivo, mas também informa que o aborto é legalmente aceito no Brasil em alguns casos sendo que políticas de saúde integral e sexual são apoiadas, frisando, inclusive, o acesso aos meios seguros de contracepção, ao suporte materno e aos meios de prevenção contra "Doenças Sexualmente Transmissíveis" (sic).

Neste ponto fica visível a preferência da delegação em refletir sobre os significados dos termos utilizados nos documentos, ainda que tenha votado favorável. Esta estratégia pode ser interpretada como uma tentativa de ressaltar as compreensões governistas sobre as temáticas ligadas à relação entre a legislação nacional e questões de gênero e aborto para o público internacional, reforçando os laços que atam a política interna federal e a política externa.

A fala se encerra ao exaltar a importância das famílias em promover a proteção dos Direitos Humanos no geral, e das mulheres e meninas em específico, o que faz com que a necessidade de "proteger as famílias" seja central, além de ajudar tais famílias a desenvolver um ambiente saudável para mulheres. Outro ponto nevrálgico das preferências político-ideológicas conservadoras em que o bem-estar e a promoção de direitos de mulheres estão atrelados às ideias cristã cis-hetero-normativas de família provedora de segurança e indicadora de

boas práticas para vida em sociedade. Já na 44ª Sessão Regular (CDH-ONU, 2020c) o porta-voz da delegação reforçou o discurso que vinha sendo apresentado, frisando que o Brasil mantém o compromisso com o combate a violência contra meninas e mulheres. Mas ao tratar especificamente sobre o item "mulheres sofrem múltiplas formas de discriminação na sociedade", foi destacado que o Brasil se dedica a combatê-las, sem que haja maior aprofundamento, havendo uma menção da articulação de políticas para a promoção do bem-estar da família.

A delegação brasileira voltou a sublinhar que questiona o uso de determinados termos nas Resoluções e documentos, apontando que sob nenhuma circunstância o país vai promover ou apoiar o aborto como "método de planejamento familiar". E encerra dizendo que o país desenvolve políticas de atenção a saúde reprodutiva da mulher e atua em consonância com o Conselho de Direitos Humanos da ONU no combate a violência contra meninas e mulheres no país.

Destaca-se que, ainda em 2020, o Ministro Ernesto Araújo declarou em outra oportunidade que sua gestão no MRE buscou alinhar-se com o que ele considera os valores dos brasileiros nos fóruns internacionais dentro da legislação nacional, de modo que decisões sobre a vida em sociedade brasileira sejam dirigidas de maneira independente dos ditames internacionais (ARAÚJO, 2020). Estas afirmativas corroboram para aquilo que é debatido neste estudo, apesar se não se colocar formalmente contrário nas votações das Resoluções, o Brasil vem sublinhando a sua reinterpretação sobre os direitos das mulheres, no sentido de compreender o aborto como uma não-prática e buscar retirar de contexto os comprometimentos internacionais sobre saúde reprodutiva da mulher ao, em oportunidades como estas, alinhar a interrupção da gravidez a métodos contraceptivos ou de planejamento

familiar. Retirando de pauta todo o debate social sobre autonomia do corpo feminino e processos psicológicos que envolvem a interrupção da gestação, e levando para uma seara de “métodos contraceptivos”.

Observa-se que os pontos diretamente ligados à moralidade religiosa conservadora que dita as posições sobre gênero são trabalhados constantemente e sempre de forma furtiva, pois o discurso não ataca os signos, ele os coopta e diz que terceiros atribuem significados distorcidos aos mesmos, então, a PEB, os contesta e afirma um significado próprio diferente do que já tinha sido acordado internacionalmente. Somado a isso, aparece o apelo ao que está decidido no direito nacional como o fundamento dessas ressalvas e como um escudo contra os significados advindos do Direito Internacional, negando a base exclusivamente religiosa e desqualificando parte da Resolução e da agenda em votação. Porém, o mais interessante é o fato de o país manter-se participante ativo do Conselho, demarcando que não se abstém da agenda internacional, ao contrário, mostra-se interessado em revisá-la para torná-la de acordo com sua política interna e conseqüentemente externa.

A estagnação do judiciário brasileiro na agenda de gênero como estratégia de não-embate com o Executivo

As omissões e recuos do Supremo no tema gênero se inserem em um contexto amplo de desrespeito à Corte pelo governo Bolsonaro e sua bancada. As discordâncias entre o Executivo Federal e sua bancada legislativa com o Supremo, convergem com frequência para ataques ao funcionamento do Tribunal, sua formação e até mesmo a pessoa dos ministros. A tensão entre a Corte e o Governo chegou a ameaças de intervenção militar no órgão do judiciário caso fosse exigido que o Presidente apresentasse seu aparelho de telefone pessoal em decorrência de notícia-crime apresentada pelos partidos políticos (GUGLIANO,

2020). O clima de conflito entre o Supremo e o governo segue tenso sob ameaças constantes quanto à possibilidade do aumento do número de Ministros da Corte e até mesmo a revogação da PEC da bengala, retornando a idade para aposentadoria dos Ministros para 70 anos e, assim, gerando uma maior quantidade de cargos vagos para indicação do atual Presidente (BACELO, 2021).

Não se pretende no presente trabalho analisar os limites de atuação do Supremo nos citados casos, mas tão somente demonstrar como a interpretação calcada nos princípios constitucionais e direitos fundamentais constituiu um recente histórico progressista na pauta de direitos das mulheres que por hora segue, no mínimo, estagnada, enquanto o atual governo é marcado pela descontinuidade do discurso orientador da pauta de igualdade de gênero, reproduzindo um discurso antifeminista para abordar direitos das mulheres, menosprezando e invisibilizando as vulnerabilidades calcadas no gênero.

É nesse sentido que se pontua o insucesso da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5581. Nessa, era pleiteado o direito da mulher à interrupção da gravidez nos casos de infecção por zika vírus e, após entrada e retirada de pauta em julgamento, restou pronunciada improcedente por razões técnicas, declarada perda do objeto e ilegitimidade ativa, sem que o Plenário da Corte precisasse se debruçar sobre o tema<sup>14</sup>.

A questão do acesso ao aborto legal e seguro voltará a permear a pauta do Supremo, uma vez que ainda pende de julgamento a Ação de descumprimento de preceito fundamental nº 442. Tal ação foi protocolada pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e o Instituto

---

14 Consultado em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur435625/false> Acesso em: 14 de novembro de 2021.



de Bioética em 2017, e pretende que o aborto deixe ser considerado crime até a 12ª semana de gestação.

Contra essa possibilidade, o governo tem produzido discursos antifeministas. É inclusive o que se depreende a partir da indicação de Ministros para a Corte que são declaradamente evangélicos e não têm melindres em levar para o debate público motivações de cunho religioso, tal como o recém indicado André Mendonça, que em 2020 se pronunciou contra a interrupção da gestação dos fetos anencéfalos com microcefalia causada pelo Zika virus (PRAZERES, 2021).

É nesse contexto que, em direção oposta a toda a racionalidade construída por meio dos princípios constitucionais e direitos humanos e na medida da fundamentação religiosa e conservadora do governo atual, mulheres e meninas recebem do Estado tratamento violento quando se coloca em pauta o aborto legal e seguro, sendo desrespeitadas mesmo no exercício de um direito legal nas hipóteses de interrupção da gravidez já autorizadas por lei.

Cabe pontuar que dentro de um pluralismo democrático, em que se tem na sociedade grande discordância acerca dos valores que devem ser adotados e promovidos pelo Estado, é inquestionável que as reações populares de setores dissonantes da interpretação dada pelas Cortes, engrandecem a legitimidade do sistema jurídico democrático. A tais reações se refere o fenômeno do *backlash* (FALUDI, 2011), que deve, assim, ser entendido como uma reação que surge na sociedade decorrente de decisões emitidas pelo Poder Judiciário quando realiza a interpretação da Constituição.

É possível falar que o Brasil passa por um momento de *backlash* após o avanço das últimas décadas na pauta feminista e que o bolsonarismo figura como expoente radical dessa reação (AGUIAR; PEREIRA, 2019). O conceito de constitucionalismo democrático traz

casos em que perante o Judiciário, o conflito deve ser tomado como um fator para o desenvolvimento do direito constitucional. Seria uma característica natural de uma sociedade plural a discordância e a disputa de valores. Se toma como premissa do constitucionalismo democrático que a autoridade da Constituição depende da sua legitimidade democrática, a qual, por sua vez, depende da capacidade de inspirar no povo o reconhecimento desta como representante dos seus valores.

Entretanto, para que esse jogo constitucional funcione de forma proba e longeva é importante que sejam respeitados limites democráticos de influência entre os Poderes, o que é sistematicamente inobservado pelo governo Bolsonaro e a bancada religiosa que lhe apoia no retrocesso e limitação da pauta de gênero.

#### Considerações finais

Neste cenário de atrito e ameaças à Corte Constitucional, assuntos marcadamente sensíveis ao governo e a bancada religiosa passaram a contar com uma atuação mais tímida do Supremo que, ao deixar de se posicionar em prol das pautas feministas, preserva o status quo por omissão. Ao considerarmos a sujeita de direitos mulher, componente de um grupo minoritário em constante luta por inclusão, é essencial a atuação de um Poder Judiciário que aplique a lei a partir da vulnerabilidade social acarretada pelo gênero. É intrínseco ao funcionamento do Estado Democrático de Direito que o Judiciário garanta os direitos das minorias e freie avanços deturpados e impróprios dos demais Poderes, que pelo desenho do sistema democrático em si, ficam fragilizados em representações legislativas, nas quais tendem a prevalecer interesses populistas e eleitoreiros.

Ao ponderar o comportamento da PEB nos últimos 20 anos em

relação com a atual, pode-se apontar certa continuidade quanto à forma como esta atua na agenda de gênero, pois manteve-se a participação de agentes fora do MRE e uma atuação interessada no CDH-ONU. A questão reside em quais são esses atores e quais interesses se manifestam, pois esses integram o cerne do governo atual que mantém a mulher e seus direitos no centro da discussão para constantemente demarcar os limites dentro dos quais ela deve existir enquanto mulher-mãe, sendo tais limites tidos como o bastante, afastando agendas que passem além dessas fronteiras como nocivas e não como propositivas, críticas ou mesmo dignas de consideração. As temáticas de gênero são discursivamente reduzidas à "ideologia de gênero", a saúde reprodutiva e sexual é substituída por "políticas pró-aborto" em uma atitude passivo-agressiva da PEB que insiste em se colocar como crítica vanguardista frente ao Sistema ONU de Direitos Humanos. O posicionamento da PEB bolsonarista desperta o alerta para o uso de uma lógica própria no tratamento do gênero em que seus agentes se admitem influenciados pela moralidade religiosa, sem, no entanto, assumirem que suas ações são por ela conduzidas. O que leva ao falso discurso de que tal moralidade pode influenciar sem enviesar suas atitudes.

No plano interno, a ruptura com o projeto progressista desenvolvido pelos últimos governos brasileiros foi marcante. Executivo e Legislativo têm empregado com frequência no plano das políticas públicas e discursos oficiais uma deturpação do conceito de gênero e feminismo, tentando capturar o debate para conotações negativas, que seriam contra a família tradicional e a moral cristã. Nesse contexto, o Judiciário tradicionalmente é citado como possibilidade de freio para avanços inconstitucionais, cabendo a ele zelar pelos ideais basilares do Estado democrático de direito. Entretanto, a atuação do Judiciário não ficou apartada das investidas políticas contra os direitos das mulheres.

Em que pese o ainda recalcitrante e recente histórico progressista, como ficou claro a partir das eleições de 2018, o Executivo e mais especificamente os discursos produzidos pelo Governo Federal seguem incitando o descontentamento da população contra decisões e políticas públicas que abordam gênero e direitos específicos das mulheres.

Pode-se pensar o momento atual como retrocesso dentro de um processo histórico político que buscava avançar a pauta de direitos das mulheres a partir de uma lógica orientada pelo princípio maior da dignidade da humana. Além da complexificação da temática imprescindível para compreensão da interseccionalidade que perpassa a vida das mulheres e meninas e que está sendo discutida em termos maniqueístas. Ou seja, há a perda de direitos por estagnação da agenda no plano nacional concomitante ao emprego de um movimento estratégico de retirada a partir da seletividade da pauta. Localizar esse espaço/tempo de retrocesso é essencial para pensar caminhos de resistência e luta, uma vez que as mulheres marcadas pelo gênero como fator de vulnerabilidade são constantemente empurradas para uma tutela jurisdicional que insiste em colocá-las como objeto de direito e não sujeitas de direito, figuras que se submetem ao sistema e não têm o sistema pensado para lhes acolher e proteger em tentativas constantes de apagamento e de (re) criação de tabus e limites dentro dos quais elas serão silenciadas por dogmas morais.

### **Referências Bibliográficas**

AGUIAR, B. S. Há espaço para um paradigma feminista na política externa brasileira? 13 maio 2021, *UOL*, 2021. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/democracia-e-diplomacia/2021/07/13/ha-espaco-para-um-paradigma-feminista-na-politica-externa-brasileira.htm> Acesso em: 20 ago. 2021.

AGUIAR, B. S.; PEREIRA, M. R. O antifenismo como backlash

nos discursos do governo Bolsonaro. *Agenda Política*, v.7, n.3, p.8-35, 2019. Disponível em: <https://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/271> Acesso em: 20 ago. 2021.

ALVES, D. Cerimônia de transmissão de cargo à Ministra da Mulher, Família e Direitos Humanos. Canal *TV BrasilGov*. YouTube. 02 de jan.2019. Disponível em:[https://youtu.be/2Qz\\_tS6zofg](https://youtu.be/2Qz_tS6zofg) último acesso em: 01 de set. de 2021

ALVES, D.; ARAÚJO, E. Discurso para Segmento de Alto Nível da 46ª Sessão do Conselho de Direitos Humanos da ONU. *Canal do Ministério das Relações Exteriores*. YouTube. 22 de fevereiro de 2021. Disponível em: [https://youtu.be/y3gV\\_BietA4](https://youtu.be/y3gV_BietA4) último acesso em: 03 de set.de 2021.

ÁVILA, M. B. Modernidade e Cidadania Reprodutiva In BUARQUE DE HOLLANDA, H. *Pensamento Feminista Brasileiro: formação e contexto*. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2019.

ARAÚJO, D. de S. *A Política Externa Brasileira e os Direitos das Mulheres: Efeitos da atuação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República*. 2017. 166 p. Dissertação -Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília. Brasília. 2017.

ARAÚJO, E. A Defesa da Vida: considerações filosóficas, políticas e sociais. *Canal do Ministério das Relações Exteriores*. YouTube. (org) Deputada Federal Chris Tonietto. 13 de novembro de 2020. Disponível em: [https://youtu.be/toro5A\\_fsrE](https://youtu.be/toro5A_fsrE) último acesso em: 05 de set. 2021

BACELO, J. Bolsonaroistas desengavetam projeto que aumenta o número de Ministros do STF. 29 set. 2021, *Valor Econômico*, 2021. Disponível em: <https://valor.globo.com/legislacao/valor-juridico/coluna/bolsonaristas-desengavetam-projeto-que-aumenta-numero-de>

ministros-no-stf.ghml Acesso em: 20 out. 2021.

BOND, L. Na ONU, Damares pede esforço conjunto contra violações na Venezuela. 25 fev. 2019, *Agência Brasil*, 2019. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2019-02/na-onu-damares-pede-esforco-conjunto-contraviolacoes-na-venezuela> último acesso em: 01 de set. de 2021.

CAVICCHIOLI, G. 5 anos do impeachment: entenda o papel do machismo no processo contra Dilma Rousseff. 17 abr. 2021. *Brasil de Fato*. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2021/04/17/5-anos-do-impeachment-entenda-o-papel-do-machismo-no-processo-contradilma-rousseff> Acesso em: 20 ago. 2021.

CDH- ONU, CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS DA ONU. 40/5 Eliminação da discriminação contra mulheres e meninas no esporte. Item 3 da agenda. 40º Sessão de 25 de fev. a 22 de mar. de 2019. Resolução aprovada com revisão oral sem votação em 21 de mar. de 2019. *CDH-ONU*, 2019a. Disponível em: <https://daccess-ods.un.org/tmp/4785471.26054764.html> Acesso em: 5 set. 2021.

CDH-ONU, CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS DA ONU. 41/6 Eliminação de todas as formas de discriminação contra mulheres e meninas. Item 3 da agenda. 41º sessão de 24 jun. a 12 jul. de 2019. Resolução aprovada sem votação em 11 jul. de 2019. *CDH-ONU*. 2019b. Disponível em: <https://undocs.org/A/HRC/RES/41/6> Acesso em: 5 set. 2021.

CDH-ONU, CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS DA

ONU. 41/18 Mandato do Especialista Independente sobre a proteção contra a violência e a discriminação por motivos de orientação sexual e identidade de gênero. Item 3 da agenda. 41º período de sessões 24 de jun. a 12 de jul. de 2019. Resolução aprovada com voto favorável do Brasil em 12 de jul. de 2019. *CDH-ONU*. 2019c. Disponível em: <https://undocs.org/es/A/HRC/RES/41/18> Acesso em: 5 set. 2021.

CDH-ONU, CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS. "Item:3 Explanation of Votes - 41st Meeting, 41st Regular Session Human Rights Council". *CDH-ONU*. 2019d. Disponível em: <https://media.un.org/en/asset/k19/k19un48t3t> Acesso em: 5 set. 2021.

CDH-ONU, CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS DA ONU. 44/16 Eliminação da mutilação genital feminina. Item 3 da agenda. 44º período de sessões 30 de jun. a 17 de jul. de 2020. Resolução aprovada sem votação em 17 de jul. de 2020. *CDH-ONU*, 2020a. Disponível em: <https://undocs.org/es/A/HRC/RES/44/16> Acesso em: 5 set. 2021.

CDH-ONU, CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS DA ONU. 44/17 Eliminação de todas as formas de discriminação contra as mulheres e meninas. Item 3 da agenda. 44º período de sessões 30 de jun. a 17 de jul. de 2020. Resolução aprovada sem votação em 17 de jul. de 2020. *CDH-ONU*, 2020b. Disponível em: <https://undocs.org/es/A/HRC/RES/44/17> Acesso em: 5 set. 2021.

CDH-ONU, CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS DA ONU. "Item:3 Explanation of Votes - 29th Meeting, 44th Regular Session Human Rights Council". *CDH-ONU*. 2020c. Disponível em: <https://undocs.org/es/A/HRC/RES/44/17>

media.un.org/en/asset/k1f/k1ftaqy5s8 último acesso em: 31 de jul. de 2021. Acesso em: 5 set. 2021.

EQUIPE LUPA. Jair Bolsonaro eleito: veja aqui 110 frases ditas por ele e checadas pela Lupa em 2018. 28 out. 2018, *Piauí Folha*. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/lupa/2018/10/28/tudo-sobre-bolsonaro/> Acesso em: 20 ago. 2021.

EVANGELISTA, A.C.; REIS, L. Neoconservadorismo, família, moral e religião nos primeiros anos do governo Bolsonaro. 10 abr. 2021, *Heinrich Boll Stiftung Rio de Janeiro*, 2021. Disponível em: <https://br.boell.org/pt-br/2021/04/10/neoconservadorismo-familia-moral-e-religiao-nos-primeiros-anos-do-governo-bolsonaro> Acesso em: 20 ago. 2021.

FARIA, C.A.P. de. O Itamaraty e a política externa brasileira: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários. *Contexto int.* v.34, n.1, 2012 Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cint/a/bcWcqfYFWWhDWwxYDbqQsdbj/?lang=pt> Acesso em: 05 de set. de 2021.

FUNAG, Fundação Alexandre de Gusmão. Discurso da Ministra Damares Alves no Conselho de Direitos Humanos da ONU, 7 nov. 2019, *FUNAG*. 2019, Disponível em: <https://www.gov.br/funag/pt-br/centrais-de-conteudo/politica-externa-brasileira/discurso-da-ministra-damares-alves-no-conselho-de-direitos-humanos-da-onu> Acesso em: 20 ago. 2021.

GOMES, P. H. Brasil tem de deixar de ser ‘país de maricas’ e enfrentar a pandemia ‘de peito aberto’. 10 nov. 2020. *G1*. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/11/10/bolsonaro-diz-que->



brasil-tem-de-deixar-de-ser-pais-de-maricas-e-enfrentar-pandemia-de-peito-aberto.ghtml Acesso em: 20 ago. 2021.

GUGLIANO, M. Vou intervir! O dia em que Bolsonaro decidiu mandar tropas para o Supremo. *Revista Piauí*, Ed. 167, ago. 2020. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/vou-intervir/> Acesso em: 27 out. 2021.

HIRST, M. As forças armadas também são responsáveis pela tragédia sanitária. 14 maio 2021, *Carta Capital*, 2021. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/artigo/as-forcas-armadas-tambem-sao-responsaveis-pela-tragedia-sanitaria/> Acesso em: 20 ago. 2021.

KALIL, I. Políticas antiderechos en Brasil: neoliberalismo y neoconservadorismo en el gobierno Bolsonaro. In SANTANA, Ailynn Torres (ed). *Derechos en riesgo en America Latina: 11 estudios sobre grupos neoconservadores*. Rosa Luxemburgo Stiftung, Bogotá, 2020.

MEDEIROS, K.P; VILAS-BOAS, V.; ANDRADE, E. Política Externa conservadora: uma nova matriz para o Brasil? 21 mar. 2019, *Diplomatique*, 2019. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/79475-2/> Acesso em: 20 ago. 2021.

MELO, F. Não é fumaça, é fogo! Cruzada antigênero e resistências feministas no Brasil. *Rev. Estud. Fem.* v.28, n.3, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ref/a/qzQJqn8gWfBY4Rvdp3dxwDP/?lang=pt> Acesso em: 10 set. 2021.

MISKOLCI, R.; CAMPANA, M. “Ideologia de gênero”: notas para a genealogia de um pânico moral contemporâneo. *Revista Sociedade e Estado*, vol. 32, n.3, p. 725-747, 2017.

NEVES, J. de M.; WACHHOLZ, R. de O. A influência da religião na atuação de Damares Alves na Organização das Nações Unidas (ONU). *Plural*, v.28, n.1, p.161-183, 2021. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/plural/article/view/176957/174220> Acesso em: 8 set. 2021.

PEREIRA, M. R. *Storytelling como ferramenta de discurso no Twitter: uma análise da campanha presidencial de Jair Bolsonaro em 2018*. 2021. [186 f.]. Dissertação (Programa de Mestrado Profissional em Gestão da Economia Criativa) - Escola Superior de Propaganda e Marketing, [Rio de Janeiro].

STEVENS, C. (org). *Mulheres e violências: interseccionalidades*. Brasília: Technopolitik, 2017.

PRAZERES, L. O que esperar de André Mendonça no STF após aprovação no Senado. 1 dez. 2021, *BBC*, 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-59389598> Acesso em: 02 dez. 2021.

POST, R.; SIEGEL, R. Roe Rage: Democratic Constitutionalism and the Backlash. In: *Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review*, p. 373-433, 2017. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract//990968>. Acesso em: 14 de nov. 2021.

