

## CONTINUIDADES E DESCONTINUIDADES NOS GOVERNOS TEMER E BOLSONARO NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA (2016-2020)

*Continuities and Discontinuities in the Governments Temer and Bolsonaro in Brazilian Foreign Policy (2016-2020)*

Danilo Sorato Oliveira Moreira<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>Universidade Federal do Amapá (UNIFAP), Macapá, Amapá, Brasil. **E-mail:** [danilosorato@hotmail.com](mailto:danilosorato@hotmail.com). **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0001-8438-3579>

Recebido em: 06 jun. 2020 | Aceito em: 22 nov. 2020.

## RESUMO

O presente artigo visa analisar as continuidades e as discontinuidades da Política Externa Brasileira dos governos Temer e Bolsonaro (2016-2020). A metodologia utiliza a discussão de literatura especializada e a análise de conteúdo dos formuladores de Política Externa Brasileira. O artigo argumenta que, nos temas da agenda internacional sobre comércio e Venezuela, os governos mantiveram elementos semelhantes como a prioridade na assinatura de acordos comerciais e o distanciamento progressivo com o venezuelanos. Em assuntos internacionais acerca da China e do conflito árabe-israelense, as administrações mantiveram elementos dessemelhantes como a crítica político-ideológica da parceria com o país asiático e o reposicionamento prioritário a Israel na questão entre israelenses e palestinos por Bolsonaro. Finalmente, defende-se que as tomadas de posição no comércio, na Venezuela, na China e no conflito árabe-israelense não trouxeram benefícios econômico-políticos ao Brasil no último quadriênio.

**Palavras-chave:** Política Externa Brasileira; Temer; Bolsonaro.

## ABSTRACT

This article aims to analyze the continuities and discontinuities of the Brazilian Foreign Policy of the Temer and Bolsonaro governments (2016-2020). The methodology uses the discussion of specialized literature and a content analysis of the formulators of Brazilian Foreign Policy. The article argues that, on the themes of the international trade and Venezuela agenda, governments maintained similar elements such as the priority in signing trade agreements and the progressive distance with Venezuelans. In international affairs about China and the Arab-Israeli conflict, the administrations maintained elements such as the political-ideological criticism of the partnership with the Asian country and the priority repositioning of Israel on the issue between Israelis and Palestinians by Bolsonaro. Finally, it is argued that the entry of positions in trade, in Venezuela, in China and in the Arab-Israeli conflict did not bring economic-political benefits to Brazil in the last quadrennium.

**Keywords:** Brazilian Foreign Policy; Temer; Bolsonaro.

## 1. INTRODUÇÃO

Nos últimos quatro anos, a Política Externa Brasileira (PEB) alterou-se com as dinâmicas internas e externas. Do protagonismo ativo e proativo do governo Lula da Silva (2003-2010), como defende Freixo *et al* (2011), e do recuo e timidez do governo Dilma Rousseff (2011-2016) como dizem Cervo e Lessa (2014), deram lugar às administrações de Temer e Bolsonaro com outras abordagens na estratégia internacional brasileira. Aquela atuação era marcada pela posição Sul-Sul em foros multilaterais (ONU, OMC) e foros regionais (Unasul, Mercosul), cujas diretrizes foram as seguintes: em primeiro lugar, nas agendas comerciais atuaram pela assinatura de acordos menos prejudiciais ao interesse econômico nacional, especialmente das indústrias nacionais.

Nesse aspecto, o governo Lula apostou na abertura de novos mercados e diversificação de parceiros e na internacionalização das empresas nacionais. Ademais, nas negociações de acordos comerciais optou pela negociação coletiva ao invés da negociação bilateral a fim de alcançar melhores resultados junto a outros países. Essa postura foi aceita pelos empresários da indústria nacional, inclusive no crescente apoio que deram ao período Lula (Costa, 2017, p. 70). Atualmente, o debate sobre os acordos comerciais e as indústrias nacionais perdeu força, posto que a crescente desindustrialização brasileira gerou outras prioridades, especialmente no que toca ao setor agropecuário. Por exemplo, ao analisar os acordos comerciais mais recentes, como o Mercosul-União Europeia, ficou perceptível que o setor industrial automotivo não ficou satisfeito com o que foi negociado, já que a concorrência com as empresas europeias deverá exigir maior investimento e competitividade das empresas brasileiras.

Apesar da postura crítica do PT ao neoliberalismo e as negociações comerciais bilaterais, no período petista houve conclusão de acordos, por exemplo, com o Egito (2009). Na dinâmica do Mercosul, negociou-se o instrumento jurídico Mercosul-Egito em 2010, a fim de ampliar a área de livre comércio entre as regiões sul-americana e africana. Embora, na prática, seus efeitos jurídicos só entraram em vigor em 2017 (MRE, s/d), setores comerciais interessados, tal como a Câmara de Comércio Árabe-Brasileira criticou os retornos comerciais ainda escassos e abaixo do potencial nas duas regiões (Daniel, 2019). Apesar da pressão exercida pelo setor econômico, o governo Lula conseguiu articular estratégias comerciais proativas em diversos mercados, caso do Oriente Médio em que se mostrou muito interessado em avançar no aumento das trocas comerciais naquele continente.

Em segundo, no relacionamento bilateral entre Brasil e Venezuela, acertaram parceria prioritária junto aquele país, tendo em vista que sempre buscaram priorizar o diálogo entre as forças políticas chavistas/maduristas e de oposição. Terceiro, na questão com a China, firmaram parceria estratégica aproveitando a transformação desse país em principal parceiro comercial, além de atuar conjuntamente em alianças políticas que visaram a reforma do sistema internacional (por exemplo, a atuação dos BRICS). E quarto, no conflito árabe-israelense atuaram dentro dos parâmetros históricos da diplomacia brasileira, isto é, de forma moderada nos foros multilaterais por meio de votos de condenação aos assentamentos israelenses e ao uso desmedido da força pelo estado de Israel.

Após o impedimento de Dilma Rousseff em 2016, novos formatos da PEB foram discutidos. A administração de Temer (2016-2018) assumiu com a proposta de fazer “uma Nova Política Externa” (Serra, 2016). Segundo essa retórica, o foco de sua Política Externa foi a pauta comercial e a Venezuela, onde defendeu que fossem feitos os acordos comerciais, a captação de investimentos e a postura crítica em relação ao governo Maduro. Por outro lado, em relação à China e ao conflito árabe-israelense, mantiveram postura moderada e pragmática, sobretudo pela necessidade de defender interesses econômicos e políticos. Noutros termos, o setor econômico do agronegócio, tradicionalmente interessado nesses dois temas da agenda, conseguiu manter seus *lobbys* no período Temer.

Na sequência, seu sucessor, Bolsonaro, eleito em 2018, argumentou retoricamente que ia “mudar os rumos do Itamaraty” (Bolsonaro, 2018). Após 500 dias no governo, seu foco esteve entre mudar a postura em relação à parceria comercial com a China e reposicionar o papel político no conflito árabe-israelense, de forma mais ideológica e menos pragmática que em outros governos. Também, no que tange ao comércio e à Venezuela apostou pela estratégia de continuação implantada no governo anterior. A prioridade foi assinar acordos comerciais já negociados pelo antecessor e criticar a administração Maduro. A partir desse escopo, questiona-se: Quais foram as continuidades e as discontinuidades dos dois governos na PEB (2016-2020)?

Vigevani e Cepulani (2007) argumentam que a PEB se organizou nos últimos anos a partir da lógica da autonomia. Dessa maneira, pode-se dizer que desde os anos de 1980 existem os seguintes paradigmas da distância, da participação e da diversificação. Ao enquadrar tais classificações nos governos da Nova República (1985-2016), observam-se as seguintes questões: Sarney e Collor (distância), FHC (participação), Lula da Silva (diversificação) e Dilma Rousseff (diversificação). Em 2016, Temer retornou o perfil de participação, especialmente porque seus chanceleres eram psdbistas, Serra e Nunes acreditavam ser necessário reorientar a PEB desde que o país tivesse presença nos principais eventos internacionais. A partir de Bolsonaro, essa tipologia do paradigma autônomo passou por questionamentos, sobretudo porque a visão de mundo do presidente e seu grupo político<sup>2</sup> não se enquadram nos elementos predicados anteriormente (Pena, 2019). É corrente nesse governo notas organizadas por autoridades diplomáticas do período anterior e por acadêmicos, que apontam críticas tanto ao desejo de romper com a “tradição” do Itamaraty, quanto a sua atuação “inconstitucional” distante do artigo 4 da CF/88<sup>3</sup>. Portanto, no geral, os governos Temer e Bolsonaro se diferenciam nos elementos e princípios norteadores na PEB quanto à manutenção da autonomia.

O trabalho pretende fazer uma análise das semelhanças e diferenças da PEB nos governos Temer e Bolsonaro (2016-2020). A metodologia utilizada é o debate de literatura especializada e a análise de conteúdo dos formuladores de Política Externa Brasileira. A pesquisa defende que em assuntos da agenda internacional como pauta comercial e o relacionamento bilateral com a Venezuela, os governos possuem elementos semelhantes tais como, as prioridades na assinatura

---

<sup>2</sup>O grupo citado é conhecido como ala ideológica composta pelo escritor Olavo de Carvalho, o assessor da presidência Filipe Martins, o deputado federal Eduardo Bolsonaro e o vereador Carlos Bolsonaro.

<sup>3</sup>No primeiro semestre de 2020 (Folha, 2020a), os ex-chanceleres da Nova República, Francisco Rezek, Fernando Henrique Cardoso, Celso Laffer, Celso Amorim, José Serra, Aloysio Nunes, e o diplomata, Rubens Ricupero assinaram manifesto que cobravam postura constitucional da PEB, e menos alinhadas aos EUA. Esse documento pode ser encarado como uma evidência de que o governo atual se distancia do paradigma da “Autonomia” defendido por Vigevani e Cepulani (2007). No segundo semestre de 2020, o Instituto Diplomacia para Democracia, liderado pelo diplomata Antonio Cottas, lançou o “Programa Renascença” encampado por Ricupero e Amorim, além de diplomatas que se mantiveram no anonimato. A iniciativa lançou um documento que pretende construir a PEB pós-Bolsonaro. Nesse documento, há muito do espírito de autonomia do período anterior, mas que está sendo mudado pela administração atual. Para ver o Programa Renascença: <https://www.diplomaciaparademocracia.com.br/programa-renascenca>. Finalmente, a comunidade epistêmica se posicionou com o projeto, Forum Brasileiro de Política Internacional, lançado no primeiro semestre de 2020, conglomerou acadêmicos, jornalistas, parlamentares e membros da sociedade civil organizada, cujo objetivo foi discutir sobre a política internacional e a inserção do país no mundo. Em muitos momentos, as ações desse grupo convergem com as ações dos Chanceleres e diplomatas, visto que ambos são críticos ao PEB atual (Folha, 2020b).

de acordos comerciais e no distanciamento progressivo com os venezuelanos. Por outro lado, em assuntos internacionais como a China e o conflito árabe-israelense, as administrações possuem elementos dessemelhantes. Enquanto Temer agiu com postura política pragmática junto aos chineses, árabes e israelenses, mantendo certos elementos tradicionais do Itamaraty; Bolsonaro defendeu uma postura ideológica ao criticar a parceria com o país asiático pelo seu modelo político e reposicionou o papel histórico da diplomacia brasileira na questão do Médio Oriente ao priorizar votos favoráveis a Israel na Assembleia Geral da ONU. Como considerações finais, defende-se que as tomadas de posição no comércio, na Venezuela, na China e no conflito árabe-israelense não trouxeram benefícios econômicos e políticos para a PEB no último quadriênio.

Portanto, as seções do artigo discutirão os seguintes pontos. Na seguinte, são discutidas as continuidades dos governos Temer e Bolsonaro na Política Externa Brasileira na agenda comercial e na relação bilateral com a Venezuela. Depois, na seção terciária, as descontinuidades sob a luz da temática China e Israel-Palestina. Finalmente, nas Considerações Finais, serão apontadas reflexões acerca dessas escolhas e quais suas consequências para a estratégia internacional brasileira.

## **2. AS CONTINUIDADES ENTRE TEMER E BOLSONARO NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: COMÉRCIO E VENEZUELA**

A análise da Política Externa, como área consagrada nas Relações Internacionais, possibilita que sejam avaliados elementos de continuidades e descontinuidades entre governos, como propõem Salomón e Pinheiro (2013, p. 41). Nesse aspecto, entende-se que os governos Temer e Bolsonaro possuem semelhanças e diferenças na agenda internacional brasileira no último quadriênio. Assim, questiona-se: Quais são as similaridades entre as administrações?

Em termos de similaridades, a postura em relação ao comércio e à Venezuela são pontos de encontro entre Temer e Bolsonaro. Por exemplo, os acordos comerciais em negociação (Coreia, Singapura) ou assinados (Mercosul-EFTA, Mercosul-União Europeia) e o distanciamento com o país vizinho, englobam ações que podem ser vistas de maneira similares (Moreira, 2019, p. 19). Temer foi o responsável pela suspensão venezuelana do Mercosul e a criação do Grupo de Lima em 2017, enquanto que Bolsonaro manteve essas decisões, além de não reconhecer o governo Nicolas Maduro em 2019.

Após o impedimento de Dilma Rousseff em 2016, Temer assumiu com a proposta de fazer “uma Nova Política Externa” (Serra, 2016; Temer, 2016). De fato, desde o processo de escolha do novo Chanceler, José Serra, essa mudança ficou perceptível, pois ela foi política em detrimento da capacidade técnica como ocorreu nos governos do PT. Essa dinâmica se manteve na opção do chanceler seguinte, Aloysio Nunes, também, companheiro de partido (PSDB) do seu antecessor no cargo, e em certo sentido manteve os traços essenciais no que tange ao comércio e a Venezuela em relação a agenda internacional (Nunes, 2017). Portanto, não houve mudanças substanciais na forma de conduzir esses temas pelos dois tucanos instalados no Itamaraty.

Em relação ao comércio, o governo Temer defendeu que o país precisava superar a crise econômica interna por meio da captação de investimentos estrangeiros e da assinatura de acordos comerciais. Ademais, no relacionamento bilateral com a Venezuela, esse governo argumentou pela necessidade de “desideologizar” a PEB, isto é, afastar-se progressivamente de países considerados ideológicos como o vizinho. Obviamente que essa percepção é muito mais retórica, pois qualquer governo possui ideologia, como tão bem nos aponta Mendes (2015). Embora não signifique dizer que as Políticas Externas sejam todas iguais quando se analisa sua ideologia, pois elas podem possuir maior ou menor intensidade ideológica, algo perceptível nos governos Temer e Bolsonaro (Saraiva; Silva, 2019). Aquele com uma ênfase menor na questão ideológica, enquanto este com maior intensidade na agenda bilateral com a Venezuela. Ademais, é bom recordar que a intenção de Temer e seus chanceleres visava o processo eleitoral de 2018, especialmente porque a sucessão presidencial era assunto importante para os dois ministros de exteriores do governo<sup>4</sup>. Portanto, o governo se importava mais com motivações de ordem interna do que efetivamente de mudanças na ordem externa.

Nesse ponto, o governo Bolsonaro mantém essas diretrizes básicas de atuação no tocante ao comércio e à Venezuela (Bolsonaro, 2019). Como mostra Moreira (2020, p. 3), ambos os governos defendem esses princípios e produzem ações estratégicas nesse sentido. Quais são essas ações estratégicas convergentes?

Em primeiro lugar, no comércio, os dois governos apostaram em negociar acordos comerciais, por exemplo, com a Coreia, Singapura, EFTA e União Europeia (MRE, 2017a; MRE, 2018). O governo Temer foi, em muitos casos, o agente que iniciou os contatos para a produção desses acordos, já o seu sucessor, Bolsonaro, além de manter a pauta de negociações, finalizou algumas delas, tais como, nos casos de Mercosul-União Europeia e Mercosul-EFTA (MRE, 2019c; MRE, 2019d). Portanto, argumenta-se que a pauta econômica é elemento central e convergente entre as duas administrações, o que, por outro lado, em grande medida prejudica outros pontos da agenda internacional brasileira (política, cultural, científica, educacional) vistos como secundários por ambas as administrações. Outro ponto a salientar sobre os dois governos é lembrar que nos acordos comerciais, em que foram finalizadas as negociações (UE e EFTA), não existem garantias que os instrumentos jurídicos serão colocados para funcionar. Ambos os acordos, ao manterem negociações em formato de bloco, aumentaram as dificuldades para a sua aprovação nos parlamentos locais de cada país, sobretudo em países que possuem diferenças com o governo brasileiro. Nesse sentido, há sinalizações de que em países europeus que defendam pautas ambientais, os acordos não serão aprovados, visto que eles são críticos das posturas brasileiras no assunto.

Em segundo lugar, as administrações são defensoras do afastamento com a Venezuela,

---

<sup>4</sup>José Serra já participou de disputa presidencial em 2002 contra Lula da Silva, e tinha intenções de ser o nome presidenciável do PSDB para 2018. Já Aloysio Nunes tinha experiência como vice-presidente da Chapa Aécio Neves-Aloysio Nunes ao pleito presidencial de 2014. Este último flertava discretamente com a possibilidade de participar do próximo pleito eleitoral de 2018.

algo que ocorreu de forma progressiva. No governo Temer foram articuladas a suspensão da Venezuela do Mercosul (MRE, 2016; MRE, 2017b) e a criação do Grupo de Lima (MRE, 2017c). O governo Bolsonaro deu prosseguimento a essa política ao não reconhecer a administração eleita de Nicolas Maduro (MRE, 2019a), e principalmente, ao seguir utilizando o Grupo de Lima como estratégia de pressão diplomática sobre o vizinho. Logo, defende-se que a pauta política na crise venezuelana se tornou elemento fundamental e de proximidade entre os dois governos brasileiros, mas o distanciamento crescente entre eles prejudica as relações econômicas dessas nações, cuja decadência é visível nos últimos anos. Por fim, e não menos importante, é dizer que o Brasil nos últimos quatro anos apostou por uma postura belicosa em relação à Venezuela. Para além de uma retórica mais forte e crítica ao governo Maduro, as constantes ações de pressão, por parte brasileira, deterioraram o papel histórico do Itamaraty em ser o negociador das diferenças políticas entre a situação e a oposição venezuelanas. Dessa forma, o país se tornou ator secundário nos destinos da região sul-americana, muito mais afeito a outros centros decisórios, como os EUA, que vem marcando a pauta nesse assunto.

### **3. AS DESCONTINUIDADES ENTRE TEMER E BOLSONARO NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: CHINA E CONFLITO ARÁBE-ISRAELENSE**

Após tratar das semelhanças entre os governos Temer e Bolsonaro na PEB, o próximo escopo de análise é verificar quais são as diferenças entre essas políticas públicas em âmbito internacional (Salomón e Pinheiro 2013, p. 41). Então, pergunta-se: Quais são essas desconformidades entre as duas administrações?

Em termos de dissimilaridades, destaca-se a postura brasileira em relação à China e ao conflito árabe-israelense como pontos de desencontros entre Temer e Bolsonaro. Obviamente, existem diversos setores dos dois governos que podem ser vistos como diferentes, mas para o artigo, justifica-se que pela robustez dos dois temas na agenda internacional brasileira, eles são destacados tendo em vista que representam temas de interesses políticos e econômicos de grupos da PEB, destacando-se o agronegócio, por exemplo. São exemplos disso, a constante retórica crítica à parceria comercial com o país asiático e à mudança de padrão no voto brasileiro na ONU enquanto estratégias de Política Externa que são dissimilares.

O governo Bolsonaro, eleito em 2018, traçou no seu plano de governo alguns objetivos de Política Externa, que priorizavam a assinatura de acordos comerciais e a desconstrução da agenda política de outros governos anteriores especialmente do PT (Bolsonaro, 2018). Assim, desde aquele momento eleitoral, e em outros momentos enquanto governo instituído, a retórica em relação à China criou um eixo que não aparecia anteriormente em outras administrações: a ideologia. Saraiva e Silva (2019), em seu artigo mostram que Bolsonaro esteve pautado entre a vontade de implantar sua ideologia e a pressão de grupos pragmáticos para recuar no que se refere ao país asiático. Já o governo Temer atuou com o olhar muito mais pragmático e voltado para a pauta comercial com os chineses, o que mostra um primeiro elemento de diferença na maneira de conduzir a PEB.

Ademais, cabe destacar o processo de escolha do chanceler, diferente do governo Temer, pois a opção se deu pela capacidade técnica e não por indicação política. Entretanto, a escolha pelo Embaixador Ernesto Araújo, recém-empossado, trouxe dificuldades no que tange ao aspecto de hierarquia do Itamaraty, visto que normalmente nesses processos de escolha, conta-se como critério elementar a experiência acumulada na função. No discurso de posse do Chanceler, já estavam alguns dos elementos do atual governo, sobretudo pela retórica ideológica em justificar as mudanças na PEB a partir da reivindicação da herança ocidental, democrática e liberal do país. Tais ideias são o fermento para ações de Política Externa que justifiquem a maior aproximação com os EUA, Israel e países do Leste Europeu (Polônia, Hungria). Por outro lado, a PEB ideológica demarca aqueles países que não são mais bem-vindos como parceiros, por exemplo a China, a Venezuela e a Palestina (Araújo, 2019).

Nos governos petistas, de Lula e Dilma, a parceria comercial sino-brasileira transformou-se em prioridade, sobretudo a partir de 2009, quando o país asiático se tornou o principal parceiro comercial. Além disso, nesse momento, o Brasil vai aprofundando o diálogo político com a China, especialmente em arranjos multilaterais, como o BRICS. Em grande medida, o governo Temer manteve uma linha de atuação próxima dessas diretrizes, pois seu principal interesse estava nos frutos econômicos de tal relação bilateral com os chineses, o que inviabilizou qualquer sinalização política daquele governo. E o que mudou desse aspecto estratégico da PEB entre Temer e Bolsonaro?

Como nos mostra Saraiva e Silva (2019, p. 123), o governo Bolsonaro caminha entre a ideologia e o pragmatismo. Na questão chinesa, são recorrentes duas formas de atuação. No que tange à política, o presidente da República e o Chanceler são críticos da parceria com o país asiático. Essa postura sofre muitas resistências de outros atores políticos mais pragmáticos, como o vice-presidente e a ministra da Agricultura. Por outro lado, no aspecto econômico há certa tentativa em ser pragmático, não exatamente pelo grupo ideológico (Bolsonaro e Araújo), mas pela pressão constante de outros setores econômicos e militares (Mourão e Teresa Cristina) que acabam levando a certos recuos na postura política agressiva com a nação chinesa.

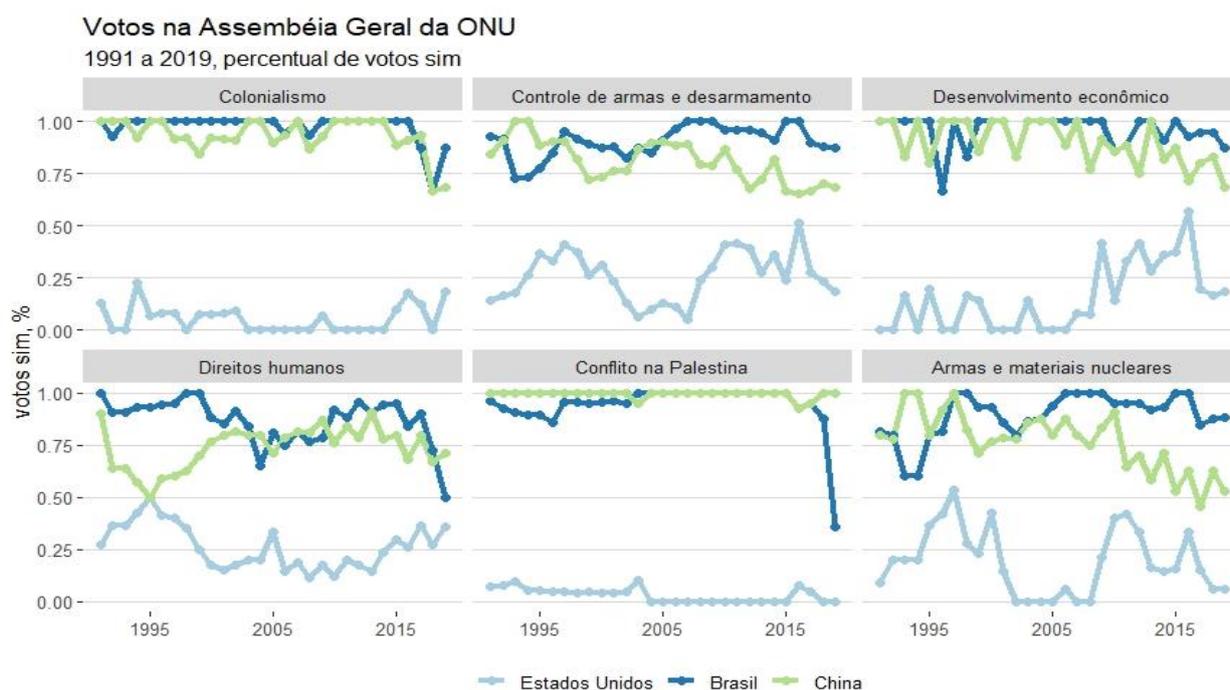
Enquanto ao conflito árabe-israelense, os governos petistas e Temer predicaram pela solução histórica de dois estados, inclusive nas votações da ONU, a administração Bolsonaro alterou essa dinâmica histórica. Como se pode verificar essa mudança estratégica na Política Externa Brasileira? Através das votações na Assembleia Geral da ONU no último ano de 2019, quando o padrão de voto foi alterado ao optar favoravelmente por Israel. Essa postura esteve marcada pelas intenções do governo Bolsonaro em alterar a postura diplomática brasileira, caracterizada pela equidistância no conflito árabe-israelense. Entretanto, esse ato sofreu resistências, especificamente pelo setor pragmático do governo, o que configurou mais uma vez, a direção da PEB entre a ideologia e o pragmatismo (Saraiva e Silva, 2019, p. 124).

Durante a visita a Israel em março de 2019, Bolsonaro assumiu que o relacionamento adquiriu “um novo capítulo na história da relação entre os dois países” (MRE, 2019b). Por um lado,

o Presidente e o Chanceler defenderam maior proximidade com Israel, o que trouxe como consequência a recorrente intenção em mudar a Embaixada de Tel-Aviv para Jerusalém. Essa perspectiva mais ideológica acaba sofrendo recuos pelos setores interessados no relacionamento com os árabes, no caso do agronegócio. Portanto, o pragmatismo desses atores políticos acabou diminuindo as intenções iniciais da ala ideológica que precisou recuar, e efetivamente abriu apenas um escritório comercial em Jerusalém.

Outro ponto a ser destacado é a votação nos foros multilaterais, como nas agências especializadas da ONU. O governo Bolsonaro recentemente tomou a postura de mudar seu voto em duas resoluções sobre o conflito árabe-israelense. No primeiro, sobre cidadãos sírios que tiveram seus direitos violados nas colinas de Golã, optou por ser contrário à condenação dos soldados israelenses. A postura foi diversa daquela feita em outros momentos históricos em que o Brasil teve posicionamento favorável a causa palestina. Ademais, no segundo caso, sobre as Colinas de Golã, absteve-se de criticar os assentamentos israelenses naquela região. Mais uma vez, de forma diferente a outros períodos, como nos governos FHC, Lula, Dilma e Temer, quando o Brasil votou de forma favorável na Unesco (Gazeta do Povo, 2019)

**Gráfico 1 – Votos do Brasil na Assembleia Geral da ONU entre 1991-2019**



Fonte: Voeten, Erik; Strezhnev, Anton; Bailey, Michael, 2009

Fonte: Ellery, 2019, s/p.

O gráfico 1 apresenta o histórico das votações brasileiras na Assembleia Geral da ONU entre 1991 a 2019 em diversos temas tais como: colonialismo, comércio de armas, desenvolvimento econômico, direito humanos, conflito árabe-israelense e armas nucleares. Observa-se que há uma mudança no padrão de votação brasileiro a partir de 2019, primeiro ano do governo Bolsonaro, em relação a votos favoráveis em resoluções sobre Palestina e Israel. Como

diz Ellery (2019), o Brasil manteve um perfil favorável aos palestinos desde pelo menos o governo FHC no ano de 1995. Porém, essa tradição é alterada no governo atual, quando esse passou a votar negativo ou se absteve, sinalizando a preferência pelo parceiro israelense na questão.

Ao analisar os votos de Brasil e Israel em resoluções da AGNU em assuntos sobre o Oriente Médio, o que observa é a baixa convergência entre os países no período de 1947 a 2013. Como mostra a tabela 1, apenas em 4,45% das votações os dois países optaram por posições semelhantes, seja através do sim ou do não

**Tabela 1 – Votos dados pelo Brasil e Israel na AGNU entre 1947 a 2013**

	Sim	Não	Abstenção	Ausência/N.E.*	Total
Brasil	868	7	83	8	966
Israel	51	833	62	20 *	966
Correspondência (Brasil e Israel votaram da mesma maneira)	39	2	1**	-	43
% Correspondência/total	4,03%	0,21%	0,10%	-	4,45%

\* N.E.= não existia à época da votação. Israel ingressou na ONU em 11 de maio de 1949, tendo seus votos contabilizados a partir de então.

\*\* A/RES/29/3263 (Estabelecimento de uma zona livre de armas nucleares no Oriente Médio).

**Fonte: Casarões; Vigevani, 2014, p. 181**

A tabela 1 corrobora o argumento de que Brasil e Israel ao longo do tempo não estiveram em posições concertadas na AGNU em relação aos temas que envolvam o Oriente Médio. Somados ao gráfico, percebe-se que o Brasil tinha uma posição favorável a Palestina no conflito com os israelenses, mas que a partir de 2019 essa tendência é modificada pelas novas diretrizes do governo Bolsonaro. Nem mesmo no governo anterior, a tendência histórica pró-Palestina foi alterada, mantendo-se a política de equidistância e coexistência de dois estados soberanos. Mas na gestão atual, a ideologia tem alterado os rumos dessa posição tradicional da diplomacia brasileira, agora, pró-Israel.

No que tange as consequências dessas posturas diferentes em relação a outros momentos históricos da Política Externa Brasileira, é importante lembrar que essa postura dúbia entre a ideologia e o pragmatismo possui potencialidade de produzir prejuízos de muitas ordens para o país. Para além da evidente perda de mercado comercial com chineses e árabes caracterizada pela diversificação de setores (agropecuário, industrial, etc.), outras possibilidades de parceria da agenda poderão ficar comprometidas. Por exemplo, na questão de investimentos, é possível que haja diminuição do fluxo nos próximos anos, tendo em vista que não há convergência política entre os governos nacionais em quais projetos financiados pelas estatais chinesas devam ocorrer no Brasil. Portanto, é muito difícil que a prioridade dada pelo governo Bolsonaro aos EUA e a Israel possa compensar as perdas econômicas geradas pelo aumento do tom político contrário a chineses e árabes.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A PEB no último quadriênio possui elementos semelhantes e diferentes em relação a sua estratégia internacional. Como visto nos argumentos do artigo, entende-se que no aspecto do comércio e da Venezuela, essas semelhanças são mais evidentes na medida em que mostram a intenção de priorizar acordos comerciais e de distanciar-se do país vizinho sul-americano. Por outro lado, argumenta-se que no ponto sobre China e conflito árabe-israelense, as dessemelhanças são mais nítidas por causa de postura política crítica do governo Bolsonaro ao país asiático e da prioridade de relacionamento com Israel nos problemas do Médio Oriente.

Defende-se que essas tomadas de posições produzem mais prejuízos à PEB do que benefícios de ordem econômica e política. Em relação às posições convergentes com o governo anterior, nos assuntos comerciais e com respeito à Venezuela, tais prejuízos ocorrem por distintos motivos nos governos Temer e Bolsonaro. Em primeiro lugar, os acordos comerciais negociados e assinados por Temer e Bolsonaro (Coreia, Singapura, EU, EFTA), embora aparentemente demonstrem capacidade de alcançar interesses econômicos, em verdade demonstram tão somente intenções de chegar a acordos comerciais pelas partes envolvidas, ainda que se forem aprovados possam trazer os benefícios prometidos. Não há garantias que os parlamentos nacionais europeus legislem favoravelmente, por enquanto há diversos interesses em jogo e visões diferentes entre os europeus. Inclusive, já há países (Holanda, Áustria) que se posicionaram frontalmente contrários à aprovação, especificamente pela crítica contumaz às políticas ambientais do governo brasileiro atual. Vale lembrar que, já no governo anterior, a desistência de organizar a Cop-25 no Brasil dava indícios do que poderia estar por vir pelo seu sucessor (Oliveto, 2018)<sup>5</sup>.

Após 20 anos de negociação entre União Europeia-MERCOSUL, em variados ritmos, o governo Temer, de fato, acelerou o processo negociador e conseguiu avançar nas pendências, cujo usufruto se deu pelo seu sucessor em julho de 2019. Cabe dizer que no que tange aos interesses brasileiros no acordo, destaca-se a redução dos impostos de importação em temas como produtos agropecuários (óleo vegetal, uva, peixe, café) e industriais (automotivo), de forma que haverá consequente redução dos valores dos mesmos. Ademais, há a possibilidade que sejam aumentadas as eficiências produtivas e econômicas dos setores nacionais, o que efetivamente ampliaria a capacidade competitiva dos setores primários e secundários. Por outro lado, a abertura ampla do setor industrial brasileiro e regional deverá trazer prejuízos para os setores da indústria nacional, tais como o automobilístico, especialmente se não conseguirem aumentar a produtividade e reduzir os custos econômicos do processo produtivo (Vieira, 2019).

Em segundo lugar, a postura de distanciamento crítico com a Venezuela, outrora aliado do país, não trouxe benefícios políticos e econômicos até o momento. No primeiro campo, o Brasil perdeu sua capacidade histórica em mediar conflitos entre as forças políticas de oposição e

---

<sup>5</sup> Em relação a desistência da COP-25, em novembro de 2018 foi dado o anúncio de que o país abria mão de organizar o evento.

situação na região sul-americana. Não que isso seja consequência uma da outra, mas o governo brasileiro não possui a intenção de mediar conflitos regionais no último quadriênio. Esse ponto foi realizado muito mais pelas potências estrangeiras (EUA, Rússia, China) do que efetivamente pelo estado brasileiro. Ademais, no segundo campo, os benefícios econômicos estão em constante decréscimo nas balanças comerciais entre os dois países, muito vigorosas entre os anos de 2003 a 2016. Cada vez mais o país perde mercado amplo e positivo com os venezuelanos, obviamente que motivado pela longa crise econômica naquele país, mas não apenas por esse motivo, também pela postura política crítica ao governo Maduro. Por outro lado, cabe dizer que a redução comercial é fruto, também, da crise econômica brasileira, o que deve ser lido como um problema estrutural entre os dois países, pois a depender da conjuntura, a balança comercial estará mais ou menos propensa a superávits comerciais, mitigando assim os efeitos que um bom relacionamento político na PEB poderia contribuir para o avanço da situação econômica.

Finalmente, no que tange as dessemelhanças, nos temas da agenda sobre China e conflito árabe-israelense, de forma similar ao exposto acima, entende-se que os prejuízos de ordem econômica e política serão maiores do que os benefícios a PEB. Em primeiro lugar, a postura ideológica contra a China pode colocar o país em problemas, ainda que tenha freios dos atores políticos mais pragmáticos. O principal parceiro comercial desde 2009, e hoje, um dos principais atores no sistema internacional, deve ser levado em consideração de forma séria e cooperativa. É muito mais interessante ao país ampliar frentes de diálogo comercial, tecnológico e educacional, ao invés de aprofundar uma aliança conjuntural com os EUA. Pelas experiências históricas anteriores (Guerra Fria e Segunda Guerra Mundial), e a própria tradição diplomática brasileira, o Brasil necessita interagir com as duas potências a fim de que possa exercer uma postura equidistante e pragmática, muito mais próxima do que Temer fez em seu governo. Portanto, se o governo Bolsonaro aprofundar sua postura política pró-ocidente e anti-chinesa ampliará a margem de custos políticos e econômicos para a PEB.

Por fim, em segundo lugar, a predileção por Israel no conflito com a Palestina mudou no governo Bolsonaro, tornando assim mais uma vez prejudicial para os interesses brasileiros econômicos e políticos na PEB. Levando em consideração a postura histórica diplomática pela equidistância entre os dois países, a mudança política no conflito trará graves consequências econômicas para a balança comercial brasileira com os países árabes. Ademais, vale lembrar que essa aliança política apresenta certa fragilidade pelas conjunturas internas do governo do primeiro-ministro, Benjamin Netanyahu, que enfrenta diversas pressões políticas endógenas, cujo efeito é que não há mais consenso político entorno de sua administração. Por conseguinte, caso a administração atual siga o caminho de ampliar a sua relação política com Israel, sujeita a alterações de percurso pela fragilidade política do primeiro-ministro israelense, aumentará os danos políticos e os econômicos nas relações bilaterais junto aos países árabes.

As mudanças e permanências na PEB mostraram o dinamismo nas relações exteriores do país nos assuntos políticos e comerciais no último quadriênio. Nesse tempo, a opção política-ideológica foi o principal aspecto da agenda, pois apareceu de forma corrente em assuntos como

Venezuela, China e conflito Israel-Palestina. Nos próximos anos, os custos e benefícios dessas posições serão compreendidas sob outras acepções, especialmente quando o governo Bolsonaro completar seu ciclo em 2022. Os próximos acontecimentos conjunturais e estruturais no sistema internacional e no Brasil deverão reposicionar as análises da Política Externa Brasileira, embora estejam evidentes os danos políticos e econômicos produzidos nos últimos quatro anos ao país, principalmente pela aposta mais ativa na ideologia em questões sensíveis da agenda internacional pelo governo atual.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Araújo, E. (2019). *Discurso do ministro Ernesto Araújo durante cerimônia de Posse no Ministério das Relações Exteriores – Brasília, 2 de janeiro de 2019*. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/19907-discurso-do-ministro-ernesto-araujo-durante-cerimonia-de-posse-no-ministerio-das-relacoes-exteriores-brasilia-2-de-janeiro-de-2019> [Acesso em: 06 junho 2020].

Bolsonaro, J. (2018). *Plano de Governo - O Caminho da Prosperidade*. Brasília: TSE. Disponível em: [http://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000614517//proposta\\_1534284632231.pdf](http://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000614517//proposta_1534284632231.pdf) [Acesso em: 06 junho 2020].

Bolsonaro, J. (2019). *Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, durante Cerimônia de Posse no Congresso Nacional*. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/19887-discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-durante-cerimonia-de-posse-no-congresso-nacional-brasilia-1-de-janeiro-de-2019> [Acesso em 02 janeiro 2020].

Casarões, G; Vigevani, T. (2014). 'O lugar de Israel e Palestina na política externa brasileira: antissemitismo, voto majoritário ou promotor de paz?'. *História*, 33 (2), pp. 150-188. [online]. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/his/v33n2/0101-9074-his-33-02-00150.pdf>. [Acesso em: 16 out. 2020].

Cervo, A.; Lessa, A. (2014). 'O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014)'. *Rev. Bras. Polít. Int.*, 57(2), pp. 133-151, [online]. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbpi/v57n2/0034-7329-rbpi-57-02-00133.pdf> [Acesso em: 01 Jun. 2020].

Costa, G. (2017). *Estado, empresariado e a política externa do governo Lula (2003-2010)*. Dissertação de Mestrado, Relações Internacionais, Universidade Federal de Santa Catarina.

Daniel, I. (2019). 'Acordo Mercosul-Egito dá espaço para mais comércio'. *Anba*, 16 de mai. Disponível em: <https://anba.com.br/acordo-Mercosul-egito-da-espaco-para-mais-comercio/> [Acesso em: 22 ago. 2020].

Ellery, R. (2019). *Votos do Brasil na ONU entre 1991 e 2019: O que mudou com Bolsonaro?*. Disponível em: <https://rgellery.blogspot.com/2020/07/votos-do-brasil-na-onu-entre-1991-e.html> [Acesso em 16 outubro 2020].

Freixo, A. de et al (orgs.) (2011). *A Política Externa Brasileira na Era Lula: Um Balanço*. Rio de Janeiro: Apicuri.

Folha. (2020a). 'A reconstrução da Política Externa brasileira', 08 de maio. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2020/05/a-reconstrucao-da-politica-externa-brasileira.shtml> [Acesso em 22 agosto 2020].

Folha. (2020b). 'Forum Brasileiro de Política Internacional', 30 de maio. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opinia0/2020/05/forum-brasileiro-de-politica-internacional.shtml> [Acesso em 22 novembro 2020].

Gazeta do povo. (2019). Brasil muda posição sobre Oriente Médio e vota a favor de Israel na ONU, 22 de março, Mundo. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/mundo/brasil-muda-posicao-sobre-oriente-medio-e-vota-a-favor-de-israel-na-onu/> [Acesso em: 01 junho 2020].

Mendes, P. (2015). 'A raiz e o fruto na análise da política externa', *Relações Internacionais*, Lisboa, 16 (4), pp. 129-144, [online]. Disponível em: [http://www.ipri.pt/images/publicacoes/revista\\_ri/pdf/ri16/RI16\\_10PEMendes.pdf](http://www.ipri.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri16/RI16_10PEMendes.pdf) [Acesso em: 01 Jan. 2020].

Ministério das Relações Exteriores – MRE (s/d). *Mercosul/Egito*. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-externo/negociacoes-internacionais/132-acordos-dos-quais-o-brasil-e-parte/1834-acordos-Mercosul-egito> [Acesso em: 22 agosto 2020].

Ministério das Relações Exteriores – MRE (2016). *Nota 296 – Estado da Implementação do Protocolo de Adesão da Venezuela ao Mercosul*. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/14596-estado-da-implementacao-do-protocolo-de-adesao-da-venezuela-ao-Mercosul> [Acesso em: 02 junho 2020].

Ministério das Relações Exteriores – MRE (2017a). *Nota 193 – 1ª Rodada de Negociações entre os estados da EFTA e do Mercosul sobre um Acordo de Livre Comércio*. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/16580-1-rodada-de-negociacoes-entre-os-estados-da-efta-e-do-Mercosul-sobre-um-acordo-de-livre-comercio> [Acesso em 08 junho 2020].

Ministério das Relações Exteriores – MRE (2017b). *Nota 255 – Decisão sobre a suspensão da República Bolivariana da Venezuela do Mercosul em aplicação do Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no Mercosul*. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/17051-decisao-sobre-a-suspensao-da-republica-bolivariana-da-venezuela->

do-Mercosul-em-aplicacao-do-protocolo-de-ushuaia-sobre-compromisso-democratico [Acesso em: 28 maio 2020].

Ministério das Relações Exteriores – MRE (2017c). *Nota 259 – Declaração de Lima*. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/17073-declaracao-de-lima> [Acesso em: 01 junho 2020].

Ministério das Relações Exteriores – MRE (2018). *Nota 163 – Lançamento das negociações de um Acordo de Comércio entre o Mercosul e a República da Coreia – 25 de maio de 2018*. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/18932-lancamento-das-negociacoes-de-um-acordo-de-comercio-entre-o-Mercosul-e-a-republica-da-coreia-25-de-maio-de-2018> [Acesso em: 08 junho 2020].

Ministério das Relações Exteriores – MRE (2019a). *Nota 2 – Situação na Venezuela*. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/19942-situacao-na-venezuela-4> [Acesso em: 01 junho 2020].

Ministério das Relações Exteriores – MRE (2019b). *Nota 81 - Declaração Conjunta por ocasião da Visita Oficial a Israel de Sua Excelência o Presidente da República Federativa do Brasil, Jair Bolsonaro – 31 de março de 2019*. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/20235-visita-oficial-a-israel-de-sua-excelencia-o-presidente-da-republica-federativa-do-brasil-jair-bolsonaro> [Acesso em: 01 junho 2020]

Ministério das Relações Exteriores – MRE (2019c). *Nota 169 - Conclusão das Negociações do Acordo entre o MERCOSUL e a União Europeia – Nota Conjunta dos Ministérios das Relações Exteriores, da Economia e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – Bruxelas, 27 e 28 de junho de 2019*. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/20560-conclusao-das-negociacoes-do-acordo-entre-o-Mercosul-e-a-uniao-europeia-nota-conjunta-dos-ministerios-das-relacoes-exteriores-da-economia-e-da-agricultura-pecuaria-e-abastecimento-bruxelas-27-e-28-de-junho-de-2019> [Acesso em: 01 junho 2020].

Ministério das Relações Exteriores – MRE (2019d). *Nota 219 - Conclusão das Negociações do Acordo de Livre Comércio entre o Mercosul e a EFTA – Nota Conjunta dos Ministérios das Relações Exteriores, da Economia e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento*. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/20731-conclusao-das-negociacoes-do-acordo-de-livre-comercio-entre-o-Mercosul-e-a-efta-nota-conjunta-dos-ministerios-das-relacoes-exteriores-da-economia-e-da-agricultura-pecuaria-e-abastecimento>. Acesso em: [01 junho 2020].

Moreira, D. S. O. (2019). *A análise de política externa brasileira: A continuidade dos governos Temer e Bolsonaro*. Monografia de Graduação, Relações Internacionais/Universidade Federal do Amapá.

———. (2020). 'As semelhanças entre os governos Temer e Bolsonaro na Política Externa (2016-2019)'. *Revista Neiba – Cadernos Brasil-Argentina*, 9 (1), pp. 1-19, [online]. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/neiba/article/view/47941/32222> [Acesso em: 05 Jun. 2020].

Nunes, A. (2017). *Texto-base para o discurso de posse do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Aloysio Nunes Ferreira – Palácio Itamaraty, 7 de março de 2017*. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/15829-texto-base-para-o-discurso-de-posse-do-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-alloysio-nunes-ferreira-palacio-itamaraty-7-de-marco-de-2017> [Acesso em: 05 junho 2020].

Oliveto, P. (2018) 'Ao desistir de sediar a COP-25, Brasil pode perder chances de investimentos'. *Correio Braziliense*, 29 de nov. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2018/11/29/interna-brasil,722182/ao-desistir-de-sediar-cop-25-brasil-pode-perder-chances-de-investimen.shtml>. [Acesso em: 16 outubro 2020].

Pena, L. (2019). "'Globalismo": o discurso em política internacional sob a ideologia da nova extrema direita brasileira'. *Fronteira*, Belo Horizonte, 18(36), pp. 371-386, [online]. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/fronteira/article/view/19677>. [Acesso em: 22 nov. 2020].

Salomón, M; Pinheiro, L. (2013). 'Análise de Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudo'. *Rev. Bras. Polít. Int.*, 56(1), pp. 40-59, [online]. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v56n1/03.pdf> [Acesso em: 05 jun. 2020].

Saraiva, M. G; Silva, A. V. (2019). 'Ideologia e pragmatismo na Política Externa de Jair Bolsonaro'. *Relações Internacionais*, 64 (4), pp. 117-137, [online]. Disponível em: [http://www.ipri.pt/images/publicacoes/revista\\_ri/pdf/ri64/RI\\_64\\_art08\\_MGSAVCS.pdf](http://www.ipri.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri64/RI_64_art08_MGSAVCS.pdf) [Acesso em 01 jun. 2020].

Serra, J. (2016). *Discurso do ministro José Serra por ocasião da transmissão do cargo de ministro de estado das Relações Exteriores*. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/14038-discurso-do-ministro-jose-serra-por-ocasio-da-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-18-de-maio-de-2016> [Acesso em: 05 junho 2019].

Temer, M. (2016). *Discurso do Presidente da República em exercício, Michel Temer, durante cerimônia de posse dos novos ministros de estado – Brasília, 12 de maio de 2016*. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/14020-discurso-do-presidente-da-republica-em-exercicio-michel-temer-durante-cerimonia-de-posse-dos-novos-ministros-de-estado-brasilia-12-de-maio-de-2016> [Acesso em: 05 junho 2020].

Vieira, S. (2019) 'Acordo Mercosul-UE deve baratear produtos, mas forças eficiência produtiva e produtividade'. *Agência Senado Federal*, 10 de set. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2019/08/acordo-Mercosul-ue-deve-baratear-produtos-mas-forcar-eficiencia-e-produtividade>. [Acesso em: 22 agosto 2020].

Vigevani, T; Cepaluni, G. (2007). A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto int.*, Rio de Janeiro, 29(2), Jul./Dec. Disponível: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=s0102-85292007000200002&script=sci\\_arttext](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=s0102-85292007000200002&script=sci_arttext). [Acesso em: 22 Ago. 2020].