

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

THIAGO REHDER

UMA ANÁLISE DA POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO BOLSONARO (2019-2022) EM RELAÇÃO À CHINA: Como o presidente e os atores internos do governo influenciaram as tomadas de decisões da diplomacia brasileira.

São Paulo

2024

THIAGO REHDER

Uma Análise da Política Externa do governo Bolsonaro (2019-2022) em relação à China: Como o presidente e os atores internos do governo influenciaram as tomadas de decisões da diplomacia brasileira

Trabalho apresentado à banca examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais, sob a orientação do Prof. Dr. Laerte Apolinário Júnior.

São Paulo

2024

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, devo agradecer aqueles que possibilitaram todas minhas conquistas por meio de esforço e dedicação incansáveis: Minha mãe Luciana e meu pai Marcus Arthur. As duas pessoas que sempre me motivam e ajudam dia após dia, sem vocês minha graduação e este TCC não seriam possíveis.

Quero agradecer também o meu orientador o Prof. Dr. Laerte, que antes mesmo de ser meu orientador já me auxiliava na construção deste TCC ao longo da minha graduação, e que continuou a me ajudar durante minha orientação mesmo que o processo tenha sido majoritariamente à distância.

Agradeço igualmente minha família, meus tios, tias, primas, primos e especialmente a minha avó Angela e meu avô Marco Aurélio.

Do mesmo modo não posso esquecer de agradecer especialmente a minha namorada Laura, meu apoio durante a graduação.

Por fim, agradeço também a todos meus amigos e amigas, companheiros e colegas da PUC-SP e de Deusto que conheci ao longo destes quatro anos de formação.

Resumo

REHDER, Thiago. **Uma análise da política externa do governo Bolsonaro (2019-2022) em relação à China:** Como o presidente e os atores internos do governo influenciaram as tomadas de decisões da diplomacia brasileira. 2024.

Este trabalho apresenta uma análise de política externa do governo de Jair Bolsonaro (2019-2022), a partir de um estudo de caso das relações diplomáticas entre a China e o Brasil. A justificativa deste estudo parte do pressuposto de que a eleição de Bolsonaro representou um momento de profunda mudança em relação a diferentes aspectos da política brasileira, sobretudo no que diz respeito à política externa. Entretanto, após seu mandato, várias das promessas e objetivos de Bolsonaro para a PEB não geraram frutos. Esta incapacidade ocorreu pois o governo brasileiro não estava sujeito apenas às vontades do presidente, mas sim de um conjunto de grupos políticos autônomos que possuíam seus próprios interesses e finalidades a cumprir. A fim de analisar os efeitos da eleição de Bolsonaro e a atuação destes grupos do governo na PEB, a revisão bibliográfica foi principal alicerce, além de eventuais declarações oficiais do governo e bancos de dados. Concluiu-se que, embora a presidência de Bolsonaro tenha prometido mudanças drásticas para a diplomacia brasileira, fundadas em uma agenda político-ideológica de extrema-direita, muitas destas não se concretizaram principalmente pela agência de atores que faziam parte do governo, que combateram as medidas mais radicais com o intuito de manter a PEB em uma linha moderada e pragmática.

Palavras-chave: *Política Externa; Bolsonaro; China; Brasil.*

Resumen

REHDER, Thiago. **Uma análise da política externa do governo Bolsonaro (2019-2022) em relação à China:** Como o presidente e os atores internos do governo influenciaram as tomadas de decisões da diplomacia brasileira. 2024.

Este trabajo presenta un análisis de política exterior del gobierno de Jair Bolsonaro (2019-2022), a partir de un estudio de caso de las relaciones diplomáticas entre China y Brasil. La justificación de este estudio parte del supuesto de que la elección de Bolsonaro representó un momento de profundo cambio en relación a diferentes aspectos de la política brasileña, especialmente en lo que respecta a la política exterior. Sin embargo, después de su mandato, varias de las promesas y objetivos de Bolsonaro para la PEB no dieron frutos. Esta incapacidad ocurrió porque el gobierno brasileño no estaba sujeto únicamente a la voluntad del presidente, sino también a un conjunto de grupos políticos autónomos que tenían sus propios intereses y objetivos que cumplir. Para analizar los efectos de la elección de Bolsonaro y la actuación de estos grupos gubernamentales en la política exterior brasileña, la revisión bibliográfica fue el principal fundamento, además de las declaraciones oficiales del gobierno y las bases de datos. Se concluyó que, aunque la presidencia de Bolsonaro prometió cambios drásticos para la diplomacia brasileña basados en una agenda político-ideológica de extrema derecha, muchos de estos no se concretaron principalmente debido a la acción de los actores que formaban parte del gobierno, quienes combatieron las medidas más radicales con el objetivo de mantener la política exterior brasileña en una línea moderada y pragmática.

Palabras clave: *Política Exterior; Bolsonaro; China; Brasil.*

Abstract

REHDER, Thiago. **Uma análise da política externa do governo Bolsonaro (2019-2022) em relação à China:** Como o presidente e os atores internos do governo influenciaram as tomadas de decisões da diplomacia brasileira. 2024.

This work presents an analysis of foreign policy by the Jair Bolsonaro government (2019-2022), based on a case study of diplomatic relations between China and Brazil. The justification for this study stems from the assumption that Bolsonaro's election represented a moment of profound change in various aspects of Brazilian politics, particularly regarding foreign policy. However, after his term, many of Bolsonaro's promises and objectives for Brazilian foreign policy did not bear fruit. This incapacity occurred because the Brazilian government was not only subject to the president's desires, but also to a set of autonomous political groups with their own interests and goals to fulfill. In order to analyze the effects of Bolsonaro's election and the actions of these government groups in Brazilian foreign policy, the literature review was the main foundation, in addition to occasional official government statements and databases. It was concluded that, although Bolsonaro's presidency promised drastic changes for Brazilian diplomacy based on an extreme-right political-ideological agenda, many of these did not materialize primarily due to the agency of actors within the government who opposed the more radical measures in order to maintain a moderate and pragmatic foreign policy.

Keywords: *Foreign Policy; Bolsonaro; China; Brazil.*

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

GRÁFICOS

Gráfico 1 -	Evolução de exportações brasileiras para a China entre 2016 e 2023	26
Gráfico 2 -	Evolução de importações brasileiras vindas da China entre 2016 e 2023.....	27

QUADROS

Quadro 1 -	Variáveis Internas e Externas durante o governo Bolsonaro.....	29
------------	--	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

COSBAN - Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação
END – Estratégia Nacional de Defesa
EUA – Estados Unidos da América
FMI – Fundo Monetário Internacional
MERCOSUL – Mercado Comum do Sul
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OIG – Organização Internacional Governamental
OMC – Organização Mundial do Comércio
OMS – Organização Mundial da Saúde
OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte
PCC – Partido Comunista Chinês
PEB – Política Externa Brasileira
PND – Política Nacional de Defesa
PSL – Partido Social Liberal
RPC – República Popular da China
SI – Sistema Internacional
UE – União Europeia
UNASUL – União de Nações Sul-Americanas

SUMÁRIO

1.INTRODUÇÃO.....	11
2.A PEB DE BOLSONARO	13
3.DESTRINCHANDO OS ATORES GOVERNAMENTAIS	18
4.A RELAÇÃO CHINA-BRASIL SOB BOLSONARO	22
5.CONCLUSÃO.....	28
6.REFERÊNCIAS	31

1. INTRODUÇÃO

A eleição de Jair Bolsonaro à presidência do Brasil em 2018 foi um acontecimento fundamental da política brasileira do século XX que desencadeou uma série de mudanças na política externa do país. O então presidente, motivado por suas crenças pessoais e apoiado por correligionários seguidores da ideologia “olavista”¹ buscou modificar profundamente os rumos da diplomacia do Itamaraty – o anticomunismo e o “antiglobalismo” guiaram Bolsonaro a se distanciar de Pequim, o maior parceiro econômico brasileiro, e a se aproximar de Washington e de seu principal aliado ideológico internacional, o presidente estadunidense Donald Trump (SARAIVA; E SILVA, 2019. pp. 119-121).

Desde o início de sua campanha eleitoral até o fim do mandato, Bolsonaro sempre deixou muito claro em discursos oficiais e postagens na internet sua posição contrária à parceria entre o Brasil e a China, motivado principalmente por uma visão político ideológica defendida pela ala “olavista” do governo, que enxergava a China como um perigo para o mundo ocidental civilizado e cristão por ser um regime comunista. Assim, as desavenças entre o presidente e os “olavistas” com Pequim foram ainda mais latentes durante a crise da pandemia da Covid-19, por exemplo quando Bolsonaro afirmou que a Covid-19 não era uma doença de verdade, teoria conspiracionista propagada por Olavo de Carvalho (ESTADO DE MINAS, 2020). Portanto, é evidente que as crenças pessoais do chefe de estado influenciam suas tomadas de decisão e, por ser o representante do poder executivo brasileiro, suas palavras ações e motivações são confundidas por aquelas do Brasil.

Em sequência outro aspecto relevante para este estudo é a influência de atores unitários para a formulação de uma política externa, e isto demonstrou-se evidente com a disputa doméstica. Esse conflito foi estabelecido entre os “olavistas” – grupo representado pelo então ministro do Itamaraty Ernesto Araújo, o deputado federal Eduardo Bolsonaro entre outros – e os moderados, os quais buscavam manter equilíbrio entre as relações econômicas tanto com os EUA quanto com a China, uma vez que o país asiático era o principal destino de diversas *commodities* produzidas pelo agronegócio, como a soja (SARAIVA; E SILVA, 2019).

Esta segunda seção do governo de Bolsonaro, liderada pelo vice-presidente Hamilton Mourão e a ministra da agricultura Tereza Cristina, tentou controlar os danos que poderiam ter sido causados pelos “olavistas” do governo Bolsonaro, visto que se tomarmos de exemplo os números totais de exportação e importação do Brasil com a China, não houve um declínio

¹ Isto é, os preceitos filosóficos e políticos defendidos e propagados pelo filósofo Olavo de Carvalho.

notável entre 2019 e 2022 (COMEX STAT, 2024). Desta forma, o estudo e a argumentação do texto estão baseados sobretudo em fontes primárias, como declarações oficiais feitas pelos agentes acima citados, além de entrevistas feitas com especialistas em Política Externa Brasileira, com foco nas relações Brasil-China. Portanto, o trabalho girará em torno de revisão e análise bibliográfica em especial na parte teórica, análise de documentos primários e secundários como fontes diretas do período descrito.

Assim, o debate teórico e sua respectiva análise acerca dos grupos abaixo da presidência e dos agentes que participaram das definições da PEB, no período escolhido, será feita à luz do modelo de Unidades de Tomada de Decisão (HERMANN, 2001; NEACK, 2019). Pois, ele se mostra pertinente ao definir de maneira categórica como se dá o processo de tomada de decisão em um governo onde o poder decisório não reside em apenas um ator executivo, mas sim está distribuído em um emaranhado de agentes distintos que possuem suas próprias motivações e objetivos políticos a serem cumpridos – que por diversas vezes não se convergem sem o processo de barganha e acordos políticos.

Em resumo, o presente texto propõe investigar a política externa brasileira durante a presidência de Jair Bolsonaro a partir do modelo de unidades de tomada de decisão, levando em conto o papel executivo do presidente Bolsonaro e como ele afetou os rumos da PEB. Em segundo lugar, utilizar o modelo de análise para localizar quais foram os principais atores abaixo do presidente que influenciaram, ou não, as decisões do governo, dessa forma buscando compreender de maneira qualificada quais eram os objetivos e motivações dos “olavistas” e moderados. Por fim, tendo compreendido de maneira mais aprofundada quais foram os atores e como se deu o processo decisório, este texto busca entender como esse embate de forças internas afetaram as relações político-comerciais entre o Brasil e a China durante a presidência de Jair Bolsonaro. Portanto, o primeiro capítulo irá se debruçar sob quais eram os principais objetivos e projetos do novo mandato de Bolsonaro, que justificam a análise de que o novo governo buscava remodelar profundamente os rumos da PEB. O segundo capítulo será dedicado a identificar, quais foram os principais atores que influenciaram as tomadas de decisões do governo. E, por fim, o último capítulo fará uma análise de caso das relações China-Brasil no período, para constatar quais foram as reais mudanças provocadas por Bolsonaro nesta relação tão estratégica e crucial para a diplomacia brasileira.

2. A PEB DE BOLSONARO

Após a eleição de Jair Bolsonaro a PEB sofreu drásticas mudanças, uma vez que o presidente pretendia guiar os rumos da política internacional para a extrema-direita. Para tal, Bolsonaro indicou o diplomata Ernesto Araújo para comandar o Ministério de Relações Exteriores. Araújo já era previamente conhecido por se subscrever a correntes ideológicas extremistas - em artigo publicado em 2016 o diplomata defendeu que o Brasil deveria fazer parte de um esforço internacional de proteção do “Ocidente Cristão”, o qual estaria sendo atacado pelo globalismo. (SARAIVA; E SILVA, 2019. pp. 119-120). Além disso, Araújo também afirmou que o então presidente norte-americano Donald Trump era o principal defensor deste ideário ocidental, assim as relações diplomáticas entre Brasil e Estados Unidos (que fora deixada de lado durante os governos petistas, segundo o diplomata) deveria ser retomada, se tornando assim o principal foco do Itamaraty no futuro, em detrimento à parceria com a China. (Ibid. pp. 120-121).

Assim sendo, partindo da premissa inicial de profunda ruptura e de realinhamento da PEB, pode-se situar as pretensões da política externa brasileira em três pilares: Núcleo Político-Ideológico; Política Econômica liberal-conservadora e o Complexo de Segurança e Defesa (HIRST; MACIEL. 2022, p. 5). O primeiro destes se traduziu na aproximação do Brasil com países chefiados por líderes da extrema-direita – para além dos EUA de Donald Trump, Polônia e Hungria são dois dos exemplos mais proeminentes. O Itamaraty buscou reunir este grupo de países para poder seguir uma agenda anticomunista e “antiglobalistas”, que antagonizava o multilateralismo e criticava duramente as agendas internacionais liberais, como o aquecimento global ou a defesa dos direitos humanos. (Ibid. pp. 7-8, 2022).

Outra aproximação notável do período, fruto da agenda ideológica do novo governo foi com o Estado de Israel – desde a campanha presidencial em 2017, na qual Bolsonaro declarou que após ser eleito mudaria a embaixada brasileira em Israel de Tel Aviv para Jerusalém (EXAME, 2018). Esta ação seguiria a mudança de embaixada norte-americana, inaugurada no mesmo ano de 2018, liderada pelo então presidente dos EUA Donald Trump. Este alinhamento com a política externa norte-americana trouxe, em contrapartida, tensão entre o Brasil e os países muçulmanos do oriente médio, especialmente com a Palestina pois foi uma sinalização clara de mudança de postura do Brasil acerca do conflito Israel-Palestina, uma vez que a posição nacional sempre foi defender a resolução de dois Estados para garantir a paz na região (DA SILVA, 2024).

Em sequência, outra área da política externa de Bolsonaro alvo de duras críticas e represálias no período foi a do meio ambiente e saúde. Durante a presidência de Jair Bolsonaro o desmatamento na Amazônia teve um aumento exponencial em relação aos números de governos anteriores (GREENPEACE, 2022) – reflexo de uma política sistêmica de desmonte das áreas de proteção e conservação ambiental em que o governo questionou “(...) a veracidade dos dados de desmatamento divulgados pelo Inpe (Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais) e desprezados os relatórios científicos do Painel Intergovernamental de Mudança do Clima (IPCC).” (HIRST; MACIEL. 2022, p. 9.). O reflexo disto para a PEB foi imediato, Ernesto Araújo defendeu a posição do governo afirmando que o Brasil era vítima de uma conspiração globalista “climatista” (Ibid. p. 9), infringindo assim na soberania política de Brasília.

Entretanto, a área de política internacional que talvez tenha sentido de maneira mais contundente o peso da ala político-ideológica do governo foi a da saúde durante a pandemia do Covid-19 – calamidade de saúde global que serviu para acelerar ainda mais o processo de isolamento internacional do Brasil sob Bolsonaro. Antes de teorias conspiracionistas sinofóbicas chegarem à política brasileira, Trump deu início a uma campanha de culpabilização do governo chinês pela pandemia, chegando a utilizar o termo “vírus chinês” para se referir ao Covid-19 e afirmando que a pandemia fora planejada por Pequim. (QUINAN; ARAUJO; DE ALBUQUERQUE. pp. 161-162). Ainda durante o período da pandemia os EUA decidiram se retirar da OMS, pois segundo o presidente estadunidense a OMS estaria fazendo uma má gestão da pandemia além de ser “controlada pela China” (DEUTSCHE WELLE, 2020).

Desta forma, logo se seguiram ataques similares ao governo chinês, como os do próprio “guru” ideológico do governo Olavo de Carvalho que denunciou a pandemia como um plano diabólico do governo chinês e que o contágio era prática terrorista (Ibid. p. 164). Comentários similares foram proferidos por membros “olavistas” do governo brasileiro, como o do então deputado federal e filho do presidente Eduardo Bolsonaro que fez uma comparação entre o acidente nuclear de Chernobyl e a pandemia do Covid-19, afirmando que a “ditadura” da China (segundo ele culpada pela pandemia) escolheu esconder a verdade da pandemia para evitar “desgaste” (BOLSONARO, 2020). Em sequência, o Itamaraty também foi palco de declarações controversas por parte do chanceler brasileiro – Araújo utilizou o termo “comunavírus” ao se referir ao vírus da covid, e seguiu a mesma linha de Bolsonaro e Carvalho. Em texto publicado em 2020 Araújo diz que o globalismo é na verdade o socialismo, estágio preparatório para o comunismo, e que a pandemia da Covid-19 seria

(...) uma imensa oportunidade de construir uma ordem mundial sem nações e sem liberdade. (...) o jogo comunista-globalista de apropriação da pandemia para subverter completamente a democracia liberal e a economia de mercado, escravizar o ser humano e transformá-lo em um autômato desprovido de dimensão espiritual, facilmente controlável (...). (ARAÚJO. 2020, s.p.).

Não obstante, tais declarações tão inflamadas advindas dos mais altos escalões do governo brasileiro causaram choques e desavenças entre Brasília e Pequim – que serão levantados mais adiante. Consecutivamente, há de ser citado que a nível regional a PEB caminhou na mesma direção, optando por aproximação a regimes ideologicamente próximos do bolsonarismo (como a Argentina de Macri e o Chile de Piñera) que possuíam posicionamentos alinhados com os EUA – desta forma o Brasil se afastou de projetos de desenvolvimento e de aproximação multilaterais regionalistas na América Latina e América do Sul, antagonizando governos de esquerda da região tais quais a Venezuela de Maduro e Cuba. Entretanto, com a derrota de Macri nas eleições presidenciais de 2019 na Argentina Bolsonaro se viu mais isolado politicamente na região – distanciamento que se agravou com a pandemia, em que os vizinhos do Brasil logo fecharam suas fronteiras pois consideravam o país como ameaça sanitária regional. Portanto, o desconcerto regional causado, em parte, pelo isolacionismo Bolsonarista foi agravado e reforçado durante a crise da Covid-19 (HIRST; MACIEL. 2022, pp. 10-11).

Sequencialmente, é de suma importância entender o segundo pilar da PEB de Bolsonaro proposto por Hirst e Maciel, a Política Econômica liberal-conservadora. Nele, o presidente desenhou uma estratégia de recuperação da economia brasileira baseada em reformas econômicas internas pautadas, sobretudo, na privatização do capital estatal brasileiro (Ibid. p. 11). Isto posto, os autores afirmam que o pilar evidencia uma área de atuação mais pragmática da diplomacia brasileira – visto que esta área estava sob forte influência do campo moderado do governo, especialmente o agronegócio – pois ao mesmo tempo que o projeto de privatizações chancelado pelo então ministro da fazenda Paulo Guedes estivesse alinhado com o projeto econômico norte-americano, a necessidade de manter boas relações com o principal parceiro econômico-comercial brasileiro, a China, é chave fundamental para construir uma política de inserção econômica internacional de êxito.

Consequentemente, este embate entre interesses estadunidenses e chineses no Brasil gerou situações delicadas, que necessitaram de cautela por parte dos *policymakers* brasileiros – pode-se citar o caso da empresa Huawei e a tecnologia do 5G no Brasil, onde Brasília sofreu fortes pressões de Washington para não permitir o uso de tecnologia chinesa da Huawei na implementação do 5G em território nacional (Ibid. p. 12). Nesta ocasião, o então vice-presidente

Hamilton Mourão - um dos principais membros da ala moderada do governo - fez campanha por um Brasil que levasse vantagem da disputa entre China e EUA, utilizando-se de flexibilidade e de pragmatismo para afastar a PEB dos valores ideológicos defendidos pelos “olavistas” anticomunistas e antiglobalistas (ARAÚJO; RITTNER; MURAKAWA, 2019).

Mesmo assim, o governo brasileiro redobrou esforços durante a gestão Trump para desenvolver uma maior aproximação econômica entre Brasil e EUA, onde se pretendia a derrubada de medidas burocráticas e tarifárias, de modo a criar uma relação de comércio livre entre os países. Às vésperas das eleições presidenciais nos EUA em 2020, Brasília e Washington anunciaram uma série de novos acordos comerciais que iriam, segundo a OMC, reduzir em até 13% custos de exportação para produtores e em 20% despesas para exportadores (SANCHES, 2020). Outras medidas de aproximação econômica realizadas pelo Brasil entre o fim 2019 e início de 2020 foram

(...) abrir uma cota anual de 750 mil toneladas de trigo americano com tarifa zero (...) o Ministério da Economia decidiu não só prorrogar por mais um ano a importação de etanol americano isenta de uma tarifa de 20%, como elevou a cota dos 600 milhões de litros para 750 milhões de litros — a taxa passa a ser cobrada quando o volume negociado supera a cota. (BBC NEWS BRASIL, 2020, s.p.).

Em adição, o Brasil também abdicou da sua posição de país em desenvolvimento na OMC² buscando assim apoio norte-americano para a sua entrada na OCDE, processo iniciado ainda pelo governo de Michel Temer em 2017. Portanto, nota-se esforço notável e material por parte do Brasil em derrubar barreiras e se aproximar do governo estadunidense, outros exemplos deste esforço citados por Silva foram “(...) a concessão aos EUA da exploração da base espacial de Alcântara, no Maranhão, a isenção de vistos para turistas do país sem reciprocidade para brasileiros(...)”. Entretanto os EUA não demonstraram o mesmo ímpeto na questão da adesão brasileira à OCDE, já que não houve nenhum esforço significativo por parte dos norte-americanos em acelerar este processo, visto que o Brasil foi convidado para iniciar o processo de adesão de maneira formal apenas em 2022 (CASA CIVIL, 2022) – e até hoje não foi admitido plenamente na organização.

Não obstante, é fundamental destacar o terceiro e último pilar da Política Externa de Bolsonaro proposto por Hirst e Maciel, o Complexo da Segurança e Defesa. Durante toda sua carreira política Bolsonaro sempre esteve muito próximo dos interesses militares, visto que ele

² O status de país emergente na OMC confere benefícios quando estes negociam com economias desenvolvidas, por exemplo maior tempo para cumprir determinações e maior margem para proteger produtos nacionais. (BBC NEWS BRASIL, 2020).

mesmo é um militar reformado do exército brasileiro – portanto seu governo integrou profundamente os interesses deste grupo. Esta simbiose entre Bolsonaro e as forças armadas se mostra evidente, em primeira análise, pela grande quantidade de militares que integraram o aparato estatal durante a presidência de Bolsonaro

Além do cargo de Vice-Presidente e do comando de 9 dos 22 ministérios que compõem o poder Executivo, representantes das Forças Armadas também ocupam posições destacadas do segundo escalão do governo Bolsonaro. Em fins de 2020, os militares da ativa e da reserva ocupavam 6.157 cargos civis, correspondendo a uma ocupação de 39% do aparelho estatal, mais que o dobro do que havia em 2018, no governo Michel Temer (2.765) (Menezes; Melo; Couto, 2021 apud HIRST; MACIEL. 2022, p. 15)

Entretanto, para além do grande número de militares integrantes do governo, fica claro a consonância entre os interesses das forças armadas e da ala “olavista” do governo, por exemplo na aproximação entre Brasil e OTAN, quando o país foi designado pela organização como um aliado preferencial extra-OTAN, além de maior colaboração com o Comando Sul das forças armadas dos EUA (Ibid. p. 15).

Já em âmbito regional o governo brasileiro optou por se afastar de iniciativas de segurança regional, como o conselho de segurança da UNASUL – a estratégia de Bolsonaro e das forças armadas foi em focar nas questões fronteiriças com destaque especial para as fronteiras no norte do Brasil (Ibid. p. 17). Desta forma viu-se o processo de militarização das regiões fronteiriças para defender o Brasil de organizações e governos antagonistas do ponto de vista político-ideológico (Ibid.), onde o Ministério da Defesa identificou que

(...) sob o ponto de vista da Defesa, não se pode desconsiderar a possibilidade da ocorrência de tensões e crises no entorno estratégico, com possíveis desdobramentos para o Brasil, de modo que o País poderá ver-se motivado a contribuir para a solução de eventuais controvérsias ou mesmo para defender seus interesses. (MINISTÉRIO DA DEFESA. 2020, p.17)

Logo, a PND e a END prescreveram aumento do orçamento militar brasileiro para que o exposto nos dois documentos pudesse ser contemplado e cumprido, e assim foi feito: “(...) desde a inauguração do governo Bolsonaro os investimentos federais na área de defesa cresceram 33%, alcançando R\$ 16,5 bilhões em 2019, correspondendo a cerca de 29% de todo o orçamento de investimentos federais no período” (LUPION, 2020 apud HIRST; MACIEL. 2022, p. 18). Para além disso, é destacada também a securitização da ajuda humanitária por parte do Ministério da Defesa (HIRST; MACIEL, 2019 apud HIRST; MACIEL. 2022, p. 17), já que o próprio órgão afirmou que

(...) A demanda por ajuda humanitária e por operações de paz tende a acentuar-se, (...) o País poderá ser estimulado a incrementar sua participação nesses tipos de missão (...) a participação em operações internacionais permitirá ao Brasil estreitar laços de cooperação por intermédio das Forças Armadas e de agências participantes das missões. (MINISTÉRIO DA DEFESA. 2020, p. 17)

Portanto, fica claro o papel das forças armadas no governo de Bolsonaro em afastar o Brasil de iniciativas de segurança regional em prol de uma agenda de securitização das fronteiras e das missões humanitárias, além de tentar tornar o país o aliado mais importante dos Estados Unidos e de OTAN na América do Sul – criando assim um diálogo cada vez mais próximo entre as forças armadas de ambos os países. Em decorrência desta aproximação com Washington, o Brasil se afastou de seus vizinhos sul-americanos no contexto da segurança e do complexo de defesa, tornando o isolamento político brasileiro durante o governo de Bolsonaro ainda mais claro.

3. DESTRINCHANDO OS ATORES GOVERNAMENTAIS

A análise de política externa é um campo de estudos dentro da ciência política que se preocupa em averiguar como ocorre o processo de tomada de decisão de um Estado no campo da diplomacia – logo ela também se debruça acerca dos atores que participam das tomadas de decisão. Ao longo da evolução desta área diversos modelos de análise foram formulados e melhorados para que estes possam ser aplicados em contextos variados, sendo assim, o modelo de três unidades de tomada de decisão (HERMANN. 2001) se mostra relevante para o caso brasileiro no recorte temporal escolhido neste texto – como já estudado previamente (SARAIVA; E SILVA. 2019).

Primeiramente, para realizar a análise política externa utiliza-se o modelo da “Estrutura de unidades de decisão”³ que pode ser aplicado em qualquer Estado onde há tomada de decisão que afeta a política internacional. Esta estrutura define que, a fase inicial do processo decisório é a existência de um problema de política externa que suscita ação por parte das autoridades. Devido a este problema, as autoridades se reúnem e optam por tomar uma decisão visando solucionar a questão posta, resultando desta forma em uma ação de política externa (HERMANN. 2001, p. 52).

Todavia, simplesmente utilizar o termo “autoridade” ou “representante” simplifica o entendimento do papel dos *policymakers*, os atores que possuem o poder necessário para

³ Tradução própria, texto original: “Decision units framework” (HERMANN. 2001, p. 52).

influenciar os rumos da política externa. Portanto, é necessário localizá-los, além de considerar as divisões de poderes e o jogo político do caso analisado. A fim de compreender isto, pode-se definir que o poder decisório final está na unidade de decisão máxima⁴ que pode ser classificada de três maneiras diferentes: “Líder predominante”; “Grupo singular” e “Coalizão de atores autônomos” (Ibid. 2001, pp. 56-57). A primeira definição enquadra casos em que um único chefe executivo possui o poder necessário para controlar a política externa de maneira individual, já a segunda entende que o processo decisório é controlado por um único grupo, de certa forma homogêneo, que se consulta antes de tomar uma decisão.

Por fim, a terceira definição (coalizão) identifica que dentro de um governo diferentes atores autônomos possuem poder suficiente para influenciar decisões, ao mesmo tempo que eles não tenham a capacidade e/ou poder para forçar os outros grupos a seguir sua posição, ou seja existe paridade de forças e influência entre os atores – assim se tornam necessários negociações internas para que se chegue a uma ação na política externa (Ibid. 2001, p. 57). Portanto, a terceira unidade é a mais relevante para o presente tema uma vez que se notou de maneira clara durante o governo Bolsonaro a atuação do grupo “olavista” em contrapartida do grupo moderado (SARAIVA; E SILVA. 2019, p. 118).

Para exemplificar a primazia da terceira definição, pode-se tomar de exemplo a questão ambiental e da preservação da Amazônia, que foram um foco contencioso entre Brasil e UE durante o governo Bolsonaro (Ibid. 2019, pp. 128-130). Neste caso, foi assinado em 2019 o acordo comercial entre o bloco europeu e o Mercosul, que pretende criar uma zona de livre comércio entre os dois blocos econômicos por meio de drásticas reduções tarifárias a diversos produtos que já são comercializados entre os blocos (CORRÊA, 2023; Ibid. 2019, p. 128). Ainda assim o acordo precisa ser aprovado pelos parlamentos de ambos os blocos, além de todos os legislativos dos países-membros dos blocos para tomar efeito (Ibid. 2023), e essa ratificação não ocorreu devido à questão climática uma vez que países europeus como França, Holanda e Áustria resistem ao tratado por temerem os impactos negativos ao meio ambiente que o acordo pode causar (Ibid. 2023).

Logo, está posto um problema de política externa para o governo de Bolsonaro – nominalmente como garantir a ratificação do acordo comercial em meio a críticas à má gestão ambiental do governo por parte dos países europeus. Portanto é necessário que a unidade de decisão máxima traga uma resolução a fim de gerar uma ação de política externa, contudo, pelo

⁴ Tradução própria, texto original: “The Authoritative Decision Unit” (HERMANN. 2001, p. 56). Neste caso a autora se refere as unidades que possuem autoridade final nas tomadas de decisão. Vale mencionar também a tradução “unidades últimas de decisão” (SARAIVA; E SILVA. 2019, p. 118).

fato de a unidade de decisão do governo ser caracterizada como uma coalizão de atores, os olavistas e os moderados precisavam chegar em uma decisão conjunta para que ações pudessem ser tomadas.

Entretanto na temática ambiental os dois campos se posicionaram de maneira oposta, de um lado, os “olavistas” se opuseram a quaisquer concepções aos europeus e a revisar a política ambiental do governo. Ao se referir aos fundos para preservação da Amazônia mantidos pela Alemanha e Noruega, e que estavam congelados devido as ressalvas europeias, o presidente afirmou que o Brasil não necessitava de ajuda externa (SARAIVA; E SILVA. 2019, p. 129). Ainda sobre os “olavistas”, o chanceler brasileiro criticou a posição europeia e novamente afirmou o Brasil era: “(...) vítima do «climatismo», que representaria a captura dos estudos sobre mudanças climáticas por uma ideologia à esquerda, associada ao «globalismo»” (MELLO; ZANINI. 2019 apud SARAIVA; E SILVA. 2019, p. 129). Araújo também defendeu que os índices de desmatamento brasileiro não estavam fora do normal, seguindo o padrão dos anos anteriores (Ibid. 2019) – o que é uma afirmação categoricamente falsa (GREENPEACE BRASIL, 2022; NEVES, 2022).

Já os moderados viam os acordos com a UE de maneira positiva para o comércio brasileiro, e temiam que atritos entre Europa e Brasil levassem a sanções econômicas que afetassem produtos brasileiros – um medo que levou o Ministério da Agricultura a pressionar o presidente para que ele alterasse sua postura em relação à pauta ambientalista (SARAIVA; E SILVA. 2019, p. 129). Outro moderado destacado foi o então presidente da Câmara dos Deputados Rodrigo Maia, que se posicionou a favor da preservação da Amazônia e contra maiores hostilizações aos europeus por parte de Bolsonaro, uma vez que o país necessita de toda ajuda externa possível, segundo avaliação de Maia (Ibid. 2019).

Consequentemente, pode-se verificar que em um primeiro momento os moderados conseguiram um leve predomínio em relação aos “olavistas”, já que conseguiram a assinatura do acordo UE-Mercosul trazendo enormes benefícios para o agronegócio (Ibid. 2019, p. 128), ou seja, asseguraram uma importante ação de política externa do Brasil. Entretanto, a não ratificação do acordo na Europa devido à crise ambiental levou a novas disputas entre os dois atores governamentais, o que impossibilitou qualquer avanço nas negociações no período.⁵

Desta forma, fica exemplificado como o modelo de Estrutura de unidades de decisão auxilia a análise de política externa e processos decisórios, assim como na categorização da unidade de decisão máxima do governo de Jair Bolsonaro como sendo a de coalizão, visto a

⁵ Vale ressaltar que o impasse entre UE e Mercosul continua até os dias atuais, mesmo com a troca de governo no Brasil após a eleição de Lula para a presidência em 2022.

relação de forças que definiram o governo Bolsonaro. Deste modo, é relevante dedicar uma parte deste capítulo para se aprofundar na atuação do então presidente nas disputas de poder durante seu mandato.

Como já apresentado, o chefe do executivo está inserido nas dinâmicas de tomada de decisão e pode por vezes assumir papel de mediador entre os diferentes grupos do governo (NEACK. 2019, p. 71). Porém, no caso brasileiro a posição do presidente não era ponderada e muito menos de moderação, pois ele estava alinhado com os objetivos dos “olavistas” – outra maneira de evidenciar esta proximidade se dá pelos cargos do governo ocupados por indicação. Como já mencionado, Ernesto Araújo assumiu o Itamaraty, além disso Filipe Martins tornou-se assessor especial do presidente para assuntos internacionais – Martins era, assim como Araújo, intimamente ligado à Olavo de Carvalho e sua base filosófica-ideológica (SARAIVA; E SILVA. 2019, p. 120). Mais um exemplo de que Jair Bolsonaro fazia parte do campo “olavista” foi a tentativa, por parte do presidente, de indicar seu filho e deputado federal - Eduardo Bolsonaro - para assumir a embaixada brasileira em Washington, mesmo não sendo do Itamaraty ou dotado de qualquer experiência em matéria de diplomacia (JORNAL NACIONAL, 2019).

Ainda na discussão sobre o papel do presidente Bolsonaro nas disputas governamentais, embora a terceira unidade seja a mais adequada para o presente estudo, a primeira unidade (Líder predominante) também pode ser retomada pois Bolsonaro é uma figura que encontrou apoio durante sua candidatura e presidência por desafiar as instituições democráticas, trazendo assim, uma visão autoritária da política de volta ao *mainstream* brasileiro: “(...) que organiza um modo de pensar e falar sobre o Brasil e sobre os brasileiros. O bolsonarismo (...) articula e oferece uma resposta autoritária aos conflitos que atravessam a sociedade” (CHAGURI; E. DO AMARAL. 2021).

Logo, Jair Bolsonaro tentou tomar as rédeas da política externa de maneira direta e executiva, por exemplo durante a tentativa de mudar a embaixada brasileira em Israel de Tel Aviv para Jerusalém, já mencionada anteriormente neste texto. Isto, embora não tenha se concretizado, denota que

Se a orientação de um líder sugere que ele tem uma visão profundamente arraigada do mundo e usa essa visão como uma lente através da qual seleciona e interpreta informações recebidas, é provável que o líder esteja buscando apenas pistas que confirmem suas crenças ao tomar decisões de política externa. Como resultado, ele

será relativamente insensível a conselhos e dados discrepantes.⁶ (HERMANN; HERMANN, 1989 p. 365 apud NEACK. 2019, p. 59).

Ou seja, ao tentar romper com o posicionamento histórico brasileiro na questão Israel-Palestina da defesa da solução de dois Estados (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2024; HIRST; MACIEL. 2022, pp. 8-9), motivado especialmente pela base “olavista” do governo (SARAIVA; E SILVA. 2019, p. 118), Bolsonaro colocou em sério risco as relações diplomáticas e comerciais entre o Brasil e os países do mundo árabe e islâmico. Isto se deu, pois, a grande maioria destes Estados apoia a causa Palestina neste conflito – em que muitos deles sequer reconhecessem Israel como um Estado, dentre eles: Arábia Saudita, Irã, Catar entre outros (BBC BRASIL, 2023). Logo, a transferência da embaixada levaria a retaliação por parte destes países, inclusive no campo comercial e econômico, algo que seria extremamente danoso considerando que a região do Oriente Médio é o segundo principal destino de carnes bovinas e de frango brasileiras (CORRÊA, 2018; SARAIVA; E SILVA. 2019, pp. 124-125).

Por fim, é de clara conclusão que as pretensões de Bolsonaro para a política externa, intimamente ligadas aos anseios dos “olavistas”, encontraram resistência em sua promoção não só no sistema internacional como também dentro do próprio governo – em que os moderados utilizaram de sua influência e poder para frear grandes rupturas e mudanças bruscas no redirecionamento da PEB. Assim, evidenciando que o governo era caracterizado como uma Coalizão de atores autônomos, demonstrando as divisões de poder e ambições no Brasil à época.

4. A RELAÇÃO CHINA-BRASIL SOB BOLSONARO

A rápida evolução econômica chinesa vista ao final do século XX até os dias atuais trouxe consigo mudanças dramáticas na disposição de forças do Sistema Internacional que são sentidas até hoje, uma vez que a China diversificou e estabeleceu parcerias econômicas em todo o globo que serviram de base para sustentar seu estrondoso crescimento econômico. Em decorrência disto, no início do século XXI, ela passou a buscar novas fontes de energia e matéria-prima. Simultaneamente, o Brasil passava por um momento de mudança em seus objetivos diplomáticos, que sob a presidência de Luís Inácio Lula apostava no multilateralismo e na diversificação de seus parceiros econômicos com maior enfoque nas relações Sul-Sul.

⁶ Tradução própria, texto original: “If a leader’s orientation suggests that he has a strongly held view of the world and uses his view as a lens through which to select and interpret incoming information, the leader is likely to be looking only for cues that confirm his beliefs when making foreign policy decisions. As a result, he will be relatively insensitive to discrepant advice and data.”

Estes fatores levaram a aproximação notável entre as duas economias durante o séc. XXI, em que sua principal materialização no campo da cooperação é a COSBAN, principal alicerce desta relação bilateral (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2024). Esta maior proximidade entre os dois países se deu pois o Brasil detinha abundância de *commodities*, como a soja, além de recursos energéticos, matérias-primas e uma larga produção agrícola, que foram fundamentais para abastecer o desenvolvimento chinês (BUSILLI; JAIME. 2021). Deste modo, estas relações são de suma importância não só no âmbito econômico como também no político, onde a convergência de ideais leva à criação de órgãos, de acordos e de mecanismos para o desenvolvimento conjunto, como o BRICS (MILANI, 2023). Por conta disso, a China tornou-se em 2009 o principal parceiro comercial brasileiro (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2024) assumindo a posição antes ocupada pelos EUA, adicionalmente a China é desde 2015 a maior investidora direta de capitais no Brasil (ALMEIDA, 2020).

Assim sendo, fica claro que a parceria entre Brasil e China é um importante balizador da PEB, em que a inserção brasileira no SI deve sempre considerar a sua posição em relação à Pequim – colocando as relações sino-brasileiras como uma das principais variáveis sistêmicas que Brasília deve considerar. Ilustrando ainda mais a característica estratégica desta parceria com o país asiático (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2024), pode-se avaliar as grandes quantidades de investimento chinês no território nacional já que entre o início dos anos 2000 até 2018: “(...) a China já tinha investido US\$ 69,2 bilhões, incluindo 155 projetos já desenvolvidos ou confirmados. Ademais, havia mais 162 investimentos anunciados no valor de US\$ 64,7 bi, totalizando, entre efetivados, confirmados e anunciados, US\$ 133,9 bi.” (CARIELLO, 2019 apud ALMEIDA, 2020).

Portanto, no decorrer do século XXI, pré governo Bolsonaro, é inequívoca a importância chinesa para a PEB, uma vez que não só houve aproximação econômica com Pequim, que se tornou principal parceiro comercial brasileiro, mas também ocorreu a aproximação no projeto de inserção política dos dois Estados internacionalmente

(...) a parceria estratégica adotada pelas nações foi, a priori, moldada pela cooperação técnica e científico-tecnológica, e marcada pela aproximação das agendas internacionais dos países nos fóruns multilaterais. Ou seja, muito mais que um parceiro comercial, na virada do século XXI a China era vista como um importante parceiro político para o Brasil, sendo essa vontade política um fator crucial para a aproximação dos dois países. (...) sob a ótica brasileira, houve uma grande expectativa por parte do governo e de diversos grupos nacionais em relação à emergência chinesa e como ela poderia contribuir para o desenvolvimento e projeção internacional do Brasil. (OLIVEIRA, 2024; RAMANZINI JR.; RIBEIRO, 2013 apud. LIMA. 2021, p. 20).

Em decorrência disto, como já discutido previamente, a eleição de Bolsonaro propunha um novo rumo para a inserção internacional brasileira que incluía uma profunda mudança da posição chinesa como maior parceiro brasileiro. Ainda em sua campanha presidencial, extremamente anti-China (ALMEIDA, 2020), Bolsonaro fez questão de colocar em xeque as relações sino-brasileiras quando visitou a ilha de Taiwan em 2018 e disse à época que essa viagem demonstrava quem eram os parceiros desejados do Brasil no novo governo (SARAIVA; E SILVA. 2019, p. 122), além de afirmar que: “(...) a China estaria sendo supostamente privilegiada por causa de aproximações ideológicas entre o PT e o Partido Comunista chinês. Além disso, a China estaria “predando” e “comprando” nosso país e ele, como “patriota”, nos defenderia disso.” (ALMEIDA, 2020).

Deste modo, imediatamente após a eleição de Bolsonaro o diário chinês Global Times, um dos meios de comunicação do PCC, afirmou em uma opinião editorial que se o princípio de uma só China⁷ não fosse respeitado Brasília teria muito a perder (GLOBAL TIMES, 2018 apud SARAIVA; E SILVA. 2019, p. 122). Esta tensão entre o presidente-eleito e o governo chinês gerou insegurança no Brasil especialmente nos setores da economia que mais se beneficiam com essa relação comercial – em destaque o agronegócio e a mineração.

Portanto, retomando a análise de política externa, se configurou de maneira clara um novo problema no campo da diplomacia que requeria ação por parte do governo brasileiro – é importante frisar que o termo problema aqui caracteriza uma visão subjetiva do novo presidente pois

Um problema é entendido como uma discrepância percebida entre as condições presentes e o que é desejado. Como essa definição sugere, os problemas são subjetivos. A natureza do problema - e, de fato, se ele existe ou não - depende das percepções dos formuladores de políticas. Portanto, diferentes formuladores de políticas e diferentes governos podem observar o mesmo estado de coisas, mas reconhecer problemas distintos ou nenhum problema de todo (...) Um problema é reconhecido quando os formuladores de políticas afirmam que algo está errado, precisa de atenção ou apresenta uma oportunidade de ganho se medidas forem tomadas.⁸ (HERMANN. 2001, p. 53).

⁷ O princípio de uma só China é um princípio político-diplomático adotado pela RPC onde, qualquer país que queira ter relações com Pequim precisa reconhecer formalmente que só existe apenas uma China governada pelo PCC. Na prática é uma forma do governo de Pequim isolar a ilha de Taiwan politicamente, uma vez que caso um país reconheça Taiwan como Estado soberano a China popular se negará a manter quaisquer relações oficiais com este país.

⁸ Tradução própria, texto original: “By problem is meant a perceived discrepancy between present conditions and what is desired. As this definition implies, problems are subjective. The nature of the problem and, indeed, whether one exists at all Depends on policymakers' perceptions. Accordingly, different policymakers, and different governments, may observe the same state of affairs but recognize distinctive problems or no problem at all (...) A problem is recognized when policymakers state that something is wrong, needs attention, or presents an opportunity for gain if action is taken.”.

Assim, com a posse do novo governo os “olavistas” e os moderados iniciaram o processo de negociações e de concessões para que a unidade de decisão máxima do governo (Coalizão de atores autônomos) tomasse uma decisão. Ainda antes da posse oficial, a moderada Tereza Cristina, indicada ao Ministério da Agricultura e Pecuária, dialogou com o chanceler brasileiro Ernesto Araújo e deixou claro que as necessidades do agronegócio estavam entrelaçadas com uma boa relação com a China, solicitando portanto moderação nas declarações do presidente e de outros “olavistas” em relação ao PCC, a fim de evitar grandes perdas econômicas ao agronegócio (SARAIVA; E SILVA. 2019, p. 122). Adicionalmente, um grupo de deputados do partido do presidente, o PSL, foram convidados à RPC para conhecer empresas de exportação de tecnologia facial – esta visita levou a protestos por parte de Olavo de Carvalho. (ALMEIDA, 2020; SARAIVA; E SILVA. 2019, p. 122).

Logo, ao encontrar resistências dentro de seu próprio governo, e considerando as necessidades econômicas brasileiras, o presidente mudou sua postura em relação a China – sendo inclusive o líder brasileiro que mais vezes visitou a China em seu primeiro ano de mandato, três vezes (ALMEIDA, 2020). Ainda sobre a moderação de Bolsonaro frente à China: “(...) o Brasil recebeu Xi Jinping, sediou uma reunião dos BRICS e indicou para a presidência do banco da instituição (NDB) (...) Marcos Troyjo, que era Secretário de Comércio Exterior do Ministério da Economia (...)” (Ibid. 2020).

É claro também que não foi apenas na questão econômica em que houve embates entre moderados e “olavistas”, como discutido anteriormente o caso da exploração da tecnologia do 5G no Brasil por parte de empresas chinesas foi extremamente contencioso. Que evidenciou o papel de moderação do vice-presidente Mourão, enquanto o chanceler Araújo se opôs a presença do capital chinês no Brasil, em defesa de alinhamento com os desejos norte-americanos dado “os valores cristãos compartilhados” (SARAIVA; E SILVA. 2019, p. 123).

Portanto, de maneira geral o tom moderado prevaleceu nos primeiros meses da presidência de Bolsonaro, entretanto a ponderação não perdurou devido à crise pandêmica da Covid-19 entre meados de 2019 e 2020, como já averiguado previamente. Tão elevado foi o desentendimento entre Brasília e Pequim, que a embaixada chinesa no Brasil chegou a negar um pedido de telefonema feito por Jair Bolsonaro ao líder chinês Xi Jinping (ALMEIDA, 2020). Por fim, Bolsonaro também enfrentou resistências no Brasil devido a seu posicionamento na pandemia por parte de João Dória, então governador do estado de São Paulo.

Esta disputa girou em torno do desenvolvimento e disponibilização de uma vacina contra o Covid-19 no Brasil. De maneira simples, o governo federal pretendia produzir no Brasil a vacina criada pela universidade de Oxford, com uma parceria entre a biofarmacêutica

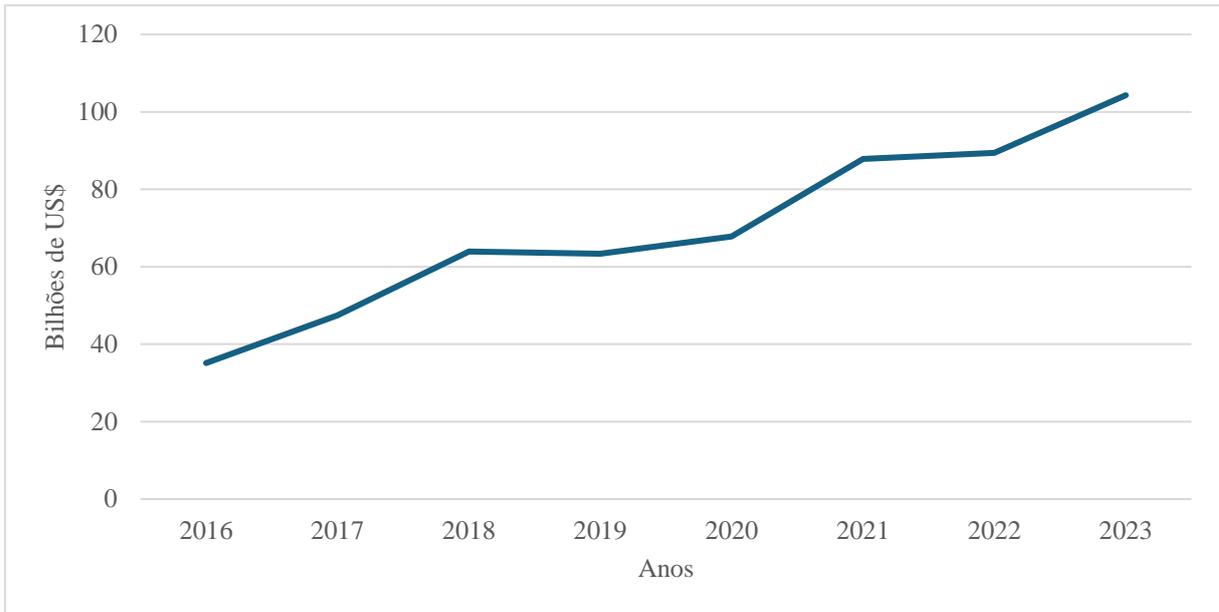
AstraZeneca e o Fiocruz (FIOCRUZ, 2022.). No entanto, Dória firmou paralelamente um acordo entre o Instituto Butantan, do governo de São Paulo, com a farmacêutica chinesa Sinovac para a produção de outra vacina para o Covid-19 (INSTITUTO BUTANTAN, s.d.). Estas políticas paralelas de vacinação geraram atritos entre Bolsonaro e Dória, onde o primeiro chegou a utilizar o termo “vacina chinesa de João Doria” (GULLINO, 2021.) tentando desta forma desacreditar a iniciativa do governo paulista.

Portanto, considerando as declarações inflamatórias e anti-China por parte do presidente, além de sua preferência por uma aproximação com os Estados Unidos, assim como os embates públicos entre os moderados e “olavistas” que impossibilitavam uma resposta unificada brasileira frente as crises com o governo chinês e da pandemia do Covid-19, o resultado esperado seria a de grandes perdas econômicas brasileiras por meio de retaliações chinesas – entretanto isto não se concretizou.

Muito pelo contrário, a RPC foi responsável não só por suprir a demanda brasileira por equipamentos médicos e hospitalares, em decorrência da pandemia, mas também em sustentar o superávit balança comercial brasileira no período pandêmico (LIMA, 2021, p. 13). Esta sustentação se deu principalmente pela continuação na exportação de *commodities* para o país asiático – em 2019, os principais produtos exportados pelo Brasil foram a soja, óleos brutos de petróleo e minério de ferro, destes, a China adquiriu “(...) 78,43% de toda a soja exportada pelo Brasil; 64% dos óleos brutos de petróleo; e quase 60% do minério de ferro.” (Ibid. 2021, p. 15). Em contrapartida, uma maior porcentagem de produtos importados pelo Brasil tinha origem chinesa, com destaque para aparelhos eletrônicos de telefonia e equipamentos de extração de petróleo (Ibid. 2021, pp. 16-17).

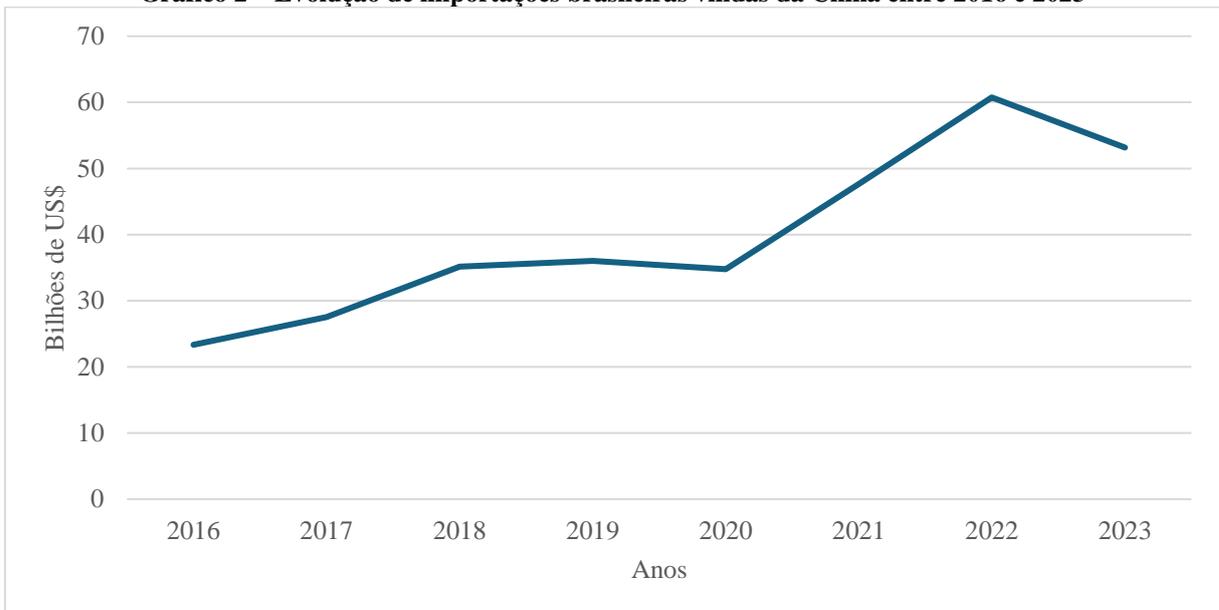
Os gráficos 1 e 2 demonstram empiricamente como as trocas comerciais entre Brasil e China não foram abaladas pelas declarações difamatórias dos “olavistas” nem pelas negociações e desavenças da coalizão do governo bolsonarista. Ambas as exportações e importações no período escolhido, entre 2016 e 2023, comprovam a falha da ala ideológica de extrema-direita do governo brasileiro em desestabilizar o fluxo comercial entre os dois países.

Gráfico 1 – Evolução de exportações brasileiras para a China entre 2016 e 2023



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços-Comex Stat (2024).

Gráfico 2 – Evolução de importações brasileiras vindas da China entre 2016 e 2023



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços-Comex Stat (2024).

Em suma, considerando o discurso anti-China adotado por Jair Bolsonaro e por seus aliados “olavistas” durante a campanha presidencial em 2018, e a preferência ideológica destes pelo alinhamento com os Estados Unidos quando assumiram o governo brasileiro, assim como o aprofundamento da crise institucional entre China e Brasil durante a crise do Covid-19, quando os insultos à Pequim foram renovados por parte dos “olavistas”, é notável a atuação por parte do grupo moderado brasileiro em tentar manter a normalidade nas relações sino-brasileiras. Isto, somado aos gráficos 1 e 2 que acusam crescimento vertiginoso no fluxo comercial entre os dois países – mesmo durante o período pandêmico – e o fato de que o Brasil

manteve superavit comercial durante a pandemia por causa da China, pode-se concluir que não houve sucesso material por parte dos “olavistas” redirecionar a política externa brasileira.

Portanto, fica claro que mesmo que um líder do poder executivo planeje alterar profundamente as diretrizes da política externa de um país, é de suma importância que as forças e atores deste Estado sejam considerados – uma vez que em diversos casos, como o do Brasil, a capacidade de decidir não reside apenas em um único indivíduo. Assim, como os diferentes atores brasileiros não conseguiram chegar em um acordo acerca das relações sino-brasileiras, nenhuma grande alteração pode ser feita permitindo desta forma a defesa do *status quo* nesta relação estratégica para a PEB.

5. CONCLUSÃO

Com a tomada de posse da presidência do Brasil por parte de Jair Bolsonaro muito se debateu e se especulou acerca de quais eram os novos planos do presidente para o país – e como suas promessas de campanha seriam colocadas em prática, ou mesmo se ele conseguiria cumprir com todas elas. Por causa disso a PEB se tornou um grande foco de apreensão, pois o mandatário já deixava claro muitos anos antes de ser eleito presidente que não estava satisfeito nem com a política brasileira internacionalmente, e muito menos como o país estava inserido no SI e quais eram os principais parceiros políticos e econômicos do Brasil.

Para além das preferências pessoais do presidente, o chefe do executivo estava rodeado de um grupo político formado por seguidores de uma corrente político-filosófica de extrema direita, que possuíam uma visão para a política internacional brasileira baseada em valores “culturais e religiosos” compartilhados com alguns seletos países – que deveriam ser priorizados nos esforços do Itamaraty e do governo como um todo. Neste interim, os Estados que não fizessem parte desta herança cultural – portanto, aqueles que não são cristãos ou que seguem correntes políticas que aos olhos dos “olavistas” não tem compatibilidade com o Brasil – deveriam ser não apenas ignorados mas questionados e combatidos diplomaticamente.

Isto, somado ao fato de que vários dos países indesejáveis por Bolsonaro e pelos “olavistas” eram parceiros estratégicos para a PEB e que mantinham boas relações políticas e econômicas a décadas com o Brasil, causou inquietação – já que cumprir com a promessa de romper com estes Estados certamente teria efeitos catastróficos para setores fundamentais da economia nacional e da sociedade civil. Entretanto, o novo governo não era formado apenas por “olavistas”, mas também por políticos moderados, alguns de longa carreira política e outros pertencentes à grupos econômicos que detinham considerável influência na política brasileira

– os quais não compactuavam com uma política externa totalmente guiada por objetivos ideológicos, e que estavam mais preocupados em manejar as boas relações com países como a China que são fundamentais para o fluxo comercial brasileiro, defendendo assim o *status quo*.

A soma destes fatores, as variáveis sistêmicas que condicionavam a posição brasileira internacionalmente (sua relação com a China e EUA especialmente) e a composição do governo como uma coalizão de atores autônomos, resultou em uma presidência que cumpriu algumas de suas promessas menos ambiciosas – mas que ao todo manteve a normalidade diplomática em questões estratégicas, mesmo que a contragosto do próprio presidente e de seus aliados mais próximos. Desta forma, o Quadro 1 é elaborado com o intuito de sumarizar todas estas variáveis que influenciaram o governo Bolsonaro, sendo elas: Sistêmica, Atores Domésticos e Lideranças.

Quadro 1 – Variáveis Internas e Externas durante o governo Bolsonaro

SISTÊMICA	ATORES DOMÉSTICOS	LIDERANÇAS
China: Maior parceiro comercial brasileiro desde 2009 e maior investidor de capital brasileiro desde 2015. Um dos principais mercados internacionais para o agronegócio e a mineração do Brasil. Alinhamento político com os governos petistas anteriores, exemplificado por acordos multilaterais compostos pelo Sul Global, como o BRICS.	Moderados: Grupo de políticos e burocratas abaixo da presidência que representava os interesses principalmente do agronegócio e da mineração brasileira. Parte essencial da Coalizão de atores autônomos do governo, detendo poder necessário para influenciar as decisões do governo, inclusive no campo da PEB.	Hamilton Mourão: Vice-presidente do Brasil durante o governo Bolsonaro. Militar reformado, representante o interesse dos militares no governo. Rodrigo Maia: Deputado federal e presidente da Câmara dos Deputados durante a maior parte do governo Bolsonaro. Representante da ala de políticos brasileiros pragmáticos e de longa data, que não seguiam as proposições ideológicas mais extremistas do governo.
EUA: Segundo maior parceiro comercial brasileiro, grande parceria no campo da segurança. Proximidade ideológica com os olavistas durante o governo Trump. Grande influência nas OIGs e acordos multilaterais, como OCDE, OMC, FMI etc.	Olavistas: Grupo de políticos e burocratas abaixo da presidência que representava a ala mais ideológica e conservadora do governo, seguidores dos ensinamentos e ideias de Olavo de Carvalho. Parte essencial da Coalizão de atores autônomos do governo, detendo poder necessário para influenciar as decisões do governo, inclusive no campo da PEB.	Jair Bolsonaro: Presidente da república. Militar reformado, conservador e aderente das teorias de extrema-direita de Olavo de Carvalho. Ernesto Araújo: Ministro das Relações Exteriores durante a maior parte do governo Bolsonaro. Aluno de Olavo de Carvalho e aderente de suas teorias de extrema-direita.

Fonte: Elaboração própria (2024)

Assim, o novo governo, após empossado, conseguiu avançar em pautas relevantes propostas por ele, como o abandono de esforços regionais na América do Sul de desenvolvimento e de segurança por meio do MERCOSUL e da UNASUL em prol do alinhamento com os EUA e a OTAN. Outro ponto relevante nesta aproximação com Washington foi a busca de apoio norte-americano para candidatura brasileira para a OCDE – mesmo que os Estados Unidos não tenham demonstrado reciprocidade nestas temáticas chave para o governo Bolsonaro, com exceção de alguns acordos econômicos de fomento ao comércio entre as duas nações. É notável também a maior participação de militares ativos e reformados neste período, além da securitização fronteiriça e das missões humanitárias, como exposto pela PND e a END.

Não obstante, outras iniciativas mais ousadas, como a mudança da embaixada brasileira em Israel de Tel Aviv para Jerusalém não foram concluídas, uma vez que os países do mundo árabe e islâmico são importantes parceiros econômicos brasileiros e, em consequência disto, Bolsonaro encontrou resistência dentro de seus Ministérios ligados ao agronegócio que o forçaram a voltar atrás em sua decisão. Outra promessa de campanha chave para o grupo “olavista” era o distanciamento brasileiro da China, descrito por eles como um inimigo ideológico do ocidente e do Brasil, em favor dos EUA. De maneira similar com o que ocorreu no caso da embaixada em Israel, Bolsonaro foi incapaz de concluir esta separação entre China e Brasil pois, além da objeção do agronegócio e da indústria de mineração assim como de moderados como o então vice-presidente Mourão, o rompimento brusco desta parceria significaria ruína econômica nacional uma vez que Pequim é o principal parceiro comercial brasileiro e o maior investidor de capital no Brasil – logo, encontrar um substituto para o mercado chinês seria um processo longo e moroso, e hoje impensável para a PEB.

Em conclusão, o modelo de Unidades de Tomada de Decisão de Hermann empregado possibilita uma análise mais profunda e detalhada do caso escolhido, uma vez que sua utilização evidencia os atores governamentais do período e explica porque o presidente brasileiro, representante máximo do país e chefe do executivo, não conseguiu cumprir suas promessas mais ambiciosas – uma vez que o poder decisório não era seu, mas sim da Coalizão de atores que definiram o governo brasileiro sob a presidência de Jair Bolsonaro.

6. REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Jorge. Tapas e beijos: as relações Brasil-China no governo Bolsonaro: Entre 2003 e 2018, os chineses investiram US\$ 54 bilhões no Brasil, sendo que 89% para aquisição de empresas já existentes e 11% em novos projetos. Compraram 72 empresas e investiram em 29 projetos novos, sendo 84% nos setores de energia, mineração, petróleo e gás. **Le Monde Diplomatique Brasil**. 17 set. 2020. Disponível em: <<https://diplomatique.org.br/tapas-e-beijos-as-relacoes-brasil-china-no-governo-bolsonaro/>>. Acesso em: 16 nov. 2024.

ARAÚJO, C; RITTNER, D; MURAKAWA, F. Brasil descarta vetar presença da Huawei em 5G, avisa Mourão. **Valor Econômico**. 7 de jun. 2019. Disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2019/06/07/brasil-descarta-vetar-presenca-da-huawei-em-5g-avisa-mourao.ghtml>>. Acesso em: 25 abr. 2024.

ARAÚJO, Ernesto. Chegou o Comunavírus. **Diário do Poder**. 22 de abr. 2020. Disponível em: <<https://diariodopoder.com.br/opiniao/chegou-o-comunavirus>>. Acesso em: 25 abr. 2024

A verdade sobre a Amazônia sob o governo Bolsonaro: Nos últimos anos, o Brasil foi vítima de um projeto de destruição. Relembre o passo a passo do desmonte ambiental. **Greenpeace Brasil**. 2022. Disponível em: <<https://www.greenpeace.org/brasil/blog/a-verdade-sobre-a-amazonia-sob-o-governo-bolsonaro/>>. Acesso em: 25 ago. 2024.

Bolsonaro confirma transferência de embaixada em Israel: O presidente eleito acrescentou não ver "clima pesado" em função da mudança. **Exame**. 2 nov. 2018. Disponível em: <<https://exame.com/brasil/bolsonaro-confirma-transferencia-de-embaixada-em-israel/>>. Acesso em 24 ago. 2024.

Bolsonaro diz que decisão está tomada: vai indicar filho para embaixada: Presidente afirmou que indicação de Eduardo Bolsonaro para a embaixada de Washington não se trata de nepotismo. Senador apela para que Bolsonaro volte atrás. **Jornal Nacional**. 16 jul. 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2019/07/16/bolsonaro-diz-que-decisao-esta-tomada-vai-indicar-filho-para-embaixada.ghtml>>. Acesso em: 04 nov. 2024.

BOLSONARO, Eduardo. Quem assistiu Chernobyl vai entender o q ocorreu. Substitua a usina nuclear pelo coronavírus [...]. 18 de mar. 2020. X: @BolsonaroSP. Disponível em: <<https://x.com/bolsonarosp/status/1240286560953815040>>. Acesso em: 25 abr. 2024.

BRASIL. Casa Civil. **Brasil é convidado a iniciar processo de acesso à OCDE**: O país já se encontra em estágio avançado de convergência com a OCDE, tendo aderido a 103 dos 251 instrumentos normativos da Organização. Casa Civil, 07 de nov. 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2022/janeiro/brasil-e-convidado-a-tornarse-membro-pleno-da-ocde>>. Acesso em: 04 ago. 2024

BRASIL. Fundação Oswaldo Cruz. **Vacinas contra a Covid-19**. Ministério da Saúde 15 fev. 2022. Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/vacinas-covid19>. Acesso em: 15 jun. 2024.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Nota à Imprensa nº 30**: Escalada de tensões no Oriente Médio. Ministério das Relações Exteriores, 23 jan. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/escalada-de-tensoes-no-orientes-medio>. Acesso em: 15 nov. 2024.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Nota à Imprensa nº 367**: 50 anos de relações Brasil-China. Ministério das Relações Exteriores, 14 ago. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/50-anos-de-relacoes-brasil-china>. Acesso em: 16 nov. 2024.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa**. Ministério da Defesa, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/ajuste-01/estado_e_defesa/pnd_end_congresso_.pdf>. Acesso em: 04 out. 2024.

BRASIL. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. **Comex Stat**. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. 2024. Disponível em: <<http://comexstat.mdic.gov.br/pt/home>>. Acesso em: 12 nov. 2024.

Brasil na OCDE: O que o país cedeu aos EUA em troca de apoio à entrada no 'clube dos países ricos'. **BBC News Brasil**. 15 de jan. 2020. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-50009155>>. Acesso em: 04 out. 2024.

BRASIL. Presidente (2019-2022: Jair Messias Bolsonaro). **Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, Durante a Cerimônia de Posse no Congresso Nacional**. Brasília, 1 jan. 2019. 3f. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/presidente-da-republica/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-durante-cerimonia-de-posse-no-congresso-nacional-brasilia-1-de-janeiro-de-2019>. Acesso em: 24 abr. 2023.

BUSILLI, Virginia Soledad; JAIME, María Belén. **Chinese Investments in Brazil: economic diplomacy in bilateral relations**. Contexto Internacional, [S.L.], v. 43, n. 3, p. 541-564, dez. 2021. FapUNIFESP (SciELO). DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-8529.2019430300005>

CHAGURI, Mariana; E. DO AMARAL, Oswaldo. Índice de Autoritarismo traça a base fiel de Bolsonaro: quanto mais apoio a golpes, mais fã do presidente: Descobrimos, por meio de técnicas estatísticas, que o principal ponto de apoio ao mandatário é a percepção autoritária da política, que se expressa em atos que desorganizam a institucionalidade e em guerras culturais. **EL PAÍS**, 23 mar. 2021. Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/opiniao/2021-03-23/indice-de-autoritarismo-traca-a-base-fiel-de-bolsonaro-quanto-mais-apoio-a-golpes-mais-fa-do-presidente.html>>. Acesso em: 05 out. 2024.

CORRÊA, Alessandra. Governo Bolsonaro: o que faz do plano de mudar a embaixada brasileira em Israel para Jerusalém algo tão polêmico. **BBC Brasil**. 08 nov. 2018. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-46083386>>. Acesso em: 15 nov. 2024.

CORRÊA, Fábio. O que falta para concluir o acordo UE-Mercosul: Lula prometeu concretizar, ainda neste semestre, tratado que criaria maior zona de livre comércio do mundo. É possível tirar todos os obstáculos do caminho tão rápido? **Deutsche Welle**. 01 fev. 2023. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/o-que-falta-para-concluir-o-acordo-ue-mercosul/a-64575902>>. Acesso em: 11 nov. 2024.

DA SILVA, Camila. Brasil se orgulha de sua posição histórica sobre conflito israelo-palestino, diz Mauro Vieira: O líder do Ministérios das Relações Exteriores foi ao Congresso Nacional

prestar esclarecimentos sobre a diplomacia brasileira na guerra entre Israel e Hamas. **Carta Capital**. 14 mar. 2024. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/politica/brasil-se-orgulha-de-sua-posicao-historica-sobre-conflito-israelo-palestino-diz-mauro-vieira/>>. Acesso em: 15 nov. 2024.

Estados Unidos formalizam saída da OMS: Trump dá início a processo formal de retirada dos EUA da Organização Mundial da Saúde, da qual seu país é o maior financiador. Presidente acusou entidade de "má gestão da pandemia" e de estar sob controle da China. **Deutsche Welle**. 2020. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/estados-unidos-formalizam-sa%C3%ADda-da-oms/a-54084264>>. Acesso em: 25 ago. 2024.

GULLINO, Daniel. Veja 10 vezes em que Bolsonaro criticou a CoronaVac: Presidente já chamou imunizante de 'vacina chinesa de João Doria' e disse diversas vezes que não seria comprado pelo governo. **O Globo**. 18 jan. 2021. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/politica/veja-10-vezes-em-que-bolsonaro-criticou-coronavac-24843568>>. Acesso em: 15 jun. 2024.

HERMANN, Margaret G. **How decision units shape foreign policy: A theoretical framework**. *International Studies Review*, v. 3, n. 2, pp. 47-81, 2001.

HIRST, Monica; MACIEL, Tadeu. **A Política Externa Do Brasil Nos Tempos Do Governo Bolsonaro**. SciELO Preprints, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.4771>

São Paulo (estado). Instituto Butantan. **Governo de SP vai testar e produzir vacina contra coronavírus**: Parceria entre o Instituto Butantan e a farmacêutica chinesa Sinovac prevê ensaio clínico entre 9 mil voluntários no Brasil para comprovar eficácia de imunização. Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo. s. d. Disponível em: <<https://vacinacovid.butantan.gov.br/imprensa/governo-de-sp-vai-testar-e-produzir-vacina-contracoronavirus>>. Acesso em: 15 jun. 2024.

MILANI, Lívia. Entrevista concedida à Érico Simões e Thiago Rehder. São Paulo, 18 maio 2023.

NEACK, Laura. **Studying Foreign Policy Comparatively: Cases and Analysis**. [S. l.: s. n.], 2019. cap. 3-4, p. 33-71.

NEVES, Rafael. Sob Bolsonaro, Amazônia viu subir desmatamento, garimpo e violência. **UOL**. 2022. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/ultimas-noticias/redacao/2022/06/20/sob-bolsonaro-amazonia-viu-subir-desmatamento-queimadas-e-violencia.htm>>. Acesso em: 11 nov. 2024.

Olavo de Carvalho mente ao dizer que não há mortes confirmadas por coronavírus: Só no Brasil, foram registradas 25 mortes até domingo de acordo com o Ministério da Saúde. **Estado de Minas**, Minas Gerais. 23 mar. 2020. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2020/03/23/interna_politica,1131558/olavo-de-carvalho-mente-ao-dizer-que-nao-ha-mortes-por-coronavirus.shtml>. Acesso em: 15 set. 2023.

Quais países não reconhecem Israel; resumo. **BBC Brasil**. 21 nov. 2023. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/articles/cev7y2ke5zvo>>. Acesso em: 15 nov. 2024.

QUINAN, R.; ARAUJO, M.; DE ALBUQUERQUE, A. **A Culpa é da China! O discurso sino-conspiratório no governo Bolsonaro em tempos de COVID-19**. Revista Eco-Pós, [S. l.], v. 24, n. 2, p. 151–174, 2021. DOI: <https://doi.org/10.29146/ecopos.v24i2.27698>.

SANCHES, Mariana. O que muda na relação Brasil-EUA com novos acordos assinados entre os países? **BBC News Brasil**, 19 out. 2020. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-54603503#:~:text=Em%20meados%20de%202020,%20quase%20todos%20os%20parlamentares%20democratas%20da>>. Acesso em: 04 de out. 2024.

SARAIVA, Miriam G.; E SILVA, Álvaro V. C. **Ideologia e pragmatismo na política externa de Jair Bolsonaro**. Relações Internacionais, [S. l.], p. 117-137, 11 de dez. 2019. DOI: <https://doi.org/10.23906/ri2019.64a08>.