

ORGANIZADORES:

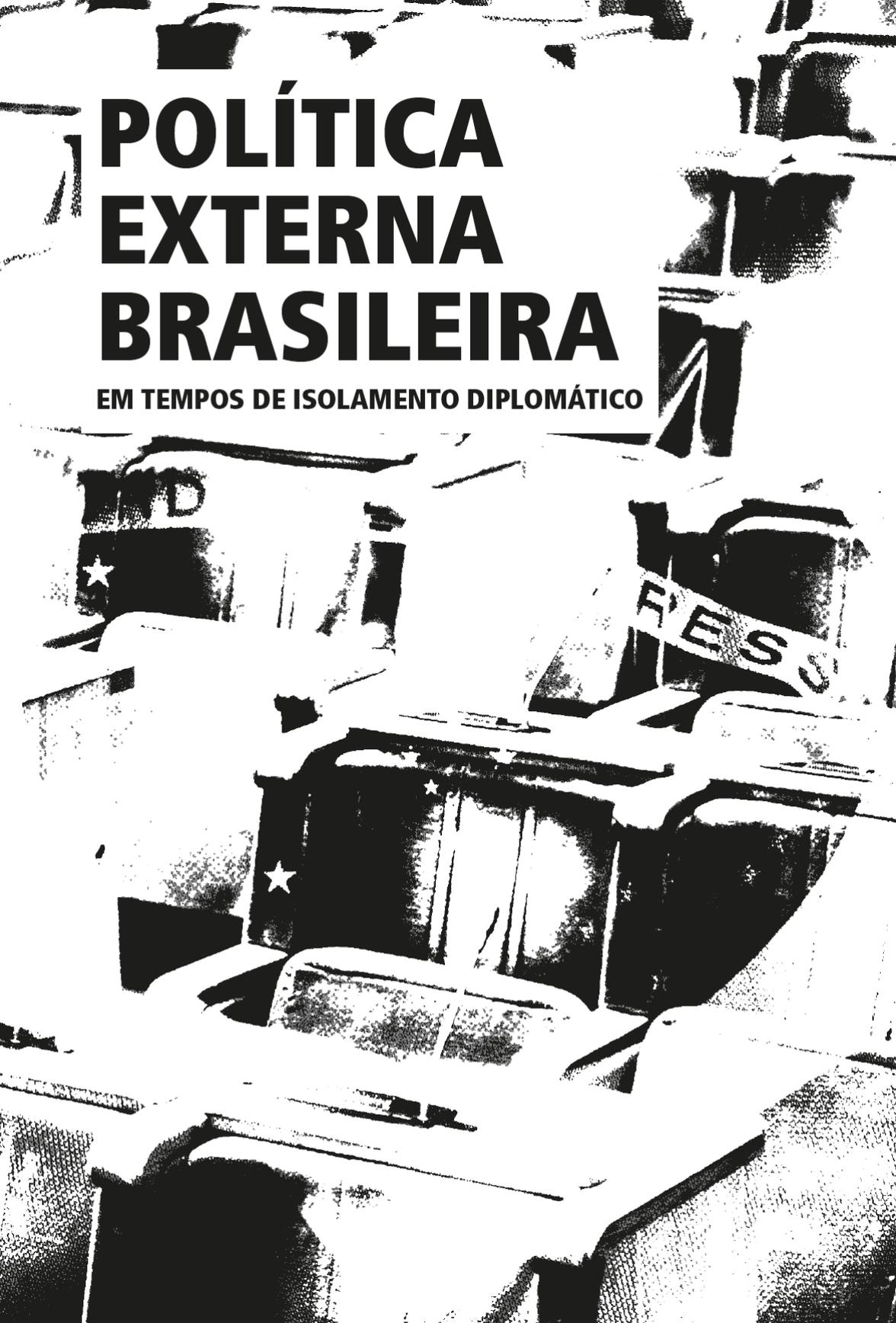
ANA TEREZA LOPES MARRA DE SOUSA
DIEGO ARAUJO AZZI
GILBERTO MARCOS ANTONIO RODRIGUES

POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

EM TEMPOS DE ISOLAMENTO DIPLOMÁTICO

POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

EM TEMPOS DE ISOLAMENTO DIPLOMÁTICO



ORGANIZADORES:
ANA TEREZA LOPES MARRA DE SOUSA
DIEGO ARAUJO AZZI
GILBERTO MARCOS ANTONIO RODRIGUES

POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

EM TEMPOS DE ISOLAMENTO DIPLOMÁTICO

© Ana Tereza L. M. de Sousa, Diego Araujo Azzi e Gilberto Marcos Antonio Rodrigues (organizadores)

EDITORIA TELHA

Todos os direitos reservados.

A reprodução não autorizada desta publicação, no todo ou em parte, constitui violação de direitos autorais. (Lei nº 9.610/1998)

CONSELHO EDITORIAL

Dra. Ana Paula Pereira da Gama Alves Ribeiro, Dra. Camila Gui Rosatti, Dra. Carolina Branco de Castro Ferreira, Dr. Jonas Marcondes Sarubi de Medeiros, Dra. Larissa Nadai, Dra. Ludmila de Souza Maia, Dra. Priscila Erminia Riscado, Dr. Rafael França Gonçalves dos Santos, Dr. Rodrigo Charafeddine Bulamah, Dra. Silvia Aguião

PRODUÇÃO EDITORIAL

Publisher: Douglas Evangelista

Gerente Editorial: Mariana Teixeira

Coordenação Editorial: Mariana Teixeira

Revisão do Texto: Equipe Telha

Capa: Fernando Campos

Diagramação: Só Texto Design

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) Isabela Lustosa — CRB-77115

P769 Política externa brasileira em tempos de isolamento diplomático. / Ana Tereza Lopes Marra de Sousa; Diego Araujo Azzi; Gilberto Marcos Antonio Rodrigues (orgs.). Rio de Janeiro: Telha, 2022. 9000Kb.

Inclui bibliografia.

ISBN 978-65-5412-040-1 (e-book)

1. Política externa. 2. Relações internacionais - Brasil. 3. Ciência política. 4. Governo Bolsonaro. I. Sousa, Ana Tereza Lopes Marra de. II. Azzi, Diego Araujo. III. Rodrigues, Gilberto Marcos Antonio. IV. Título.

CDD 327.0981

Editora Telha

Rua Uruguai, 380, Bloco E, 304

Tijuca — Rio de Janeiro/RJ — CEP 20.510-052

Telefone: (21) 2143-4358

E-mail: contato@editoratelha.com.br

Site: www.editoratelha.com.br

SUMÁRIO

Capítulo 1	
Apresentação	7
Capítulo 2	
Inserção Econômica Internacional sem Visão Estratégica	11
Capítulo 3	
Saúde e Direitos de Propriedade Intelectual: a Política Externa Brasileira na Pandemia	29
Capítulo 4	
Negacionismo e Negócios: a Política Ambiental da Diplomacia Brasileira	47
Capítulo 5	
Política Externa de Direitos Humanos em Cenário de Isolamento Internacional do Brasil	77
Capítulo 6	
As Forças Armadas Brasileiras e os Estados Unidos da América	97
Capítulo 7	
Relações Brasil-EUA nos governos Biden e Bolsonaro (2021)	113
Capítulo 8	
Distensão, Assimetrias e Oportunidades Perdidas: Relações Brasil-China no Governo Bolsonaro	131

Capítulo 9

Entre a Bíblia e o Agro: Impasses da Agenda Brasileira
para a África 149

Capítulo 10

Há um Novo Ciclo Progressista na América Latina? 167

Capítulo 11

Posfácio: Uma Proposta de Política Externa
Pós-Bolsonarista 185

Capítulo 1

APRESENTAÇÃO

*Ana Tereza L. Marra de Sousa
Diego Araujo Azzi
Gilberto M. A. Rodrigues*

O livro que aqui apresentamos é resultado do esforço coletivo de extensão e pesquisa de docentes e estudantes da graduação e da pós-graduação da Universidade Federal do ABC (UFABC) — em especial dos Bacharelados de Ciências e Humanidades (BC&H), de Relações Internacionais (BRI) e do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (PPG-PRI) — organizados em torno do Observatório de Política Externa e Inserção Internacional do Brasil (OPEB) da UFABC.

Este é o terceiro livro que publicamos sobre a política externa do governo Jair Bolsonaro⁽¹⁾, dessa vez, enfocando o ano de 2021, marcado pelo aprofundamento do isolamento diplomático do Brasil na política internacional. A saída de Donald Trump da presidência dos EUA, que representou a queda do principal aliado ideológico de Bolsonaro na cena internacional, e a escolha por perseverar na política externa tendo como base valores de extrema direita e interesses de setores conservadores, afastou o Brasil de posições as quais, tradicionalmente, defendeu nas negociações multilaterais e, ademais, escancarou a inadequação de sua atuação com relação a parceiros bilaterais importantes, como os EUA, a UE e a China, e com regiões específicas, como a América Latina e a África.

Cada capítulo desta obra foi produzido por um dos Grupos de Trabalho (GT) que compõem o OPEB, tendo como base os textos das

(1) Os outros dois livros, que podem ser consultados no site do OPEB (opeb.org), são os seguintes: i) *As bases da política externa bolsonarista*, pela editora UFABC, organizado por Gilberto Maringoni, Giorgio Romano Schutte e Tatiana Berringer; ii) *A política externa de Bolsonaro na pandemia*, publicado pela FES, organizado por Ana Tereza Marra, Diego Azzi e Gilberto Rodrigues.

newsletters que o Observatório editou em parceria com a Fundação Friedrich Ebert Stiftung (FES-Brasil) ao longo de 2021. Os capítulos abordam desde a atuação do Brasil em temas gerais de política externa, como a inserção econômica, o comércio internacional, meio ambiente e clima, segurança e defesa e direitos humanos, até as relações bilaterais com países como EUA e China, e regiões, como a América Latina e África.

A problemática que aproxima todos os capítulos é o crescente isolamento internacional do país. No caso da inserção econômica brasileira, o GT de Inserção Econômica do Brasil, coordenado pelo professor Giorgio R. Schutte, evidencia como as políticas econômicas brasileiras têm ido na contramão das tendências internacionais, deixando o país à margem de mudanças que estão em curso no cenário internacional. Já o GT de Comércio Internacional, coordenado pelo professor Lucas Tasquetto, indica a desconstrução da política externa brasileira no campo da saúde e da propriedade intelectual, com o Brasil se afastando de pleitos dos países em desenvolvimento — os quais até antes do governo Bolsonaro era protagonista em defender — para abraçar posições estranhas ao histórico da política externa brasileira. O GT de Meio Ambiente e Clima, coordenado pelos professores Diego A. Azzi e Olympio Barbanti Jr., mostra a inadequação das políticas ambientais e climáticas brasileiras perante a sociedade e o mundo, o isolamento internacional do país e a perda de protagonismo em negociações multilaterais sobre Sistemas Agroalimentares, sobre Biodiversidade e sobre Mudança do Clima.

Já o GT de Direitos Humanos, coordenado pelo professor Gilberto M. A. Rodrigues, enfatiza que, atualmente, não é possível afirmar que exista uma política externa de direitos humanos no país, uma vez que o Brasil tem atuado para desarticular direitos básicos, principalmente de minorias, e se aliado a outros governos de ultradireita no mundo na defesa de pautas regressistas e contrárias à trajetória histórica do Brasil no tema.

Por sua vez, o GT de Segurança e Defesa, coordenado pelo professor Flávio Rocha, evidencia a atuação dos militares brasileiros na esfera interna e internacional, destacando a perspectiva de aproximação deles com os EUA e as incertezas quanto ao papel a ser desempenhado pelo estamento no cenário político nacional, com consequências para a política externa e a confiança internacional sobre o país.

Já em outra frente, na análise de relações bilaterais importantes para o país, o GT de Relações Brasil-EUA, coordenado pela professora Tatiana Berringer, indicou as mudanças na política externa brasileira em face da derrota de Donald Trump e a ascensão de Joe Biden à presidência dos EUA, destacando-se, de um lado, a diminuição do alinhamento do país à política externa estadunidense e, de outro, as adequações de comportamento externo do país visando remediar o isolamento internacional a que ficou submetido com a derrota trumpista. O GT de Relações Brasil-China, coordenado pela professora Ana Tereza L. M. de Sousa, apesar de ter evidenciado uma melhora nas relações políticas com a China em 2021, apontou para a falta de planejamento das relações bilaterais diante do cenário de profunda interdependência econômica com o país asiático.

Na seara das relações do Brasil com regiões específicas, o GT de Relações Brasil-África, coordenado pelos professores Flávio Francisco e Mohammed Nadir, revelou os impasses da agenda brasileira para a África, destacando as dificuldades de dinamizar a pauta econômica diante de uma política externa que tem sido mobilizada por Bolsonaro, como no caso de Angola e África do Sul, para atender sua base política interna, em especial os grupos neopentecostais. Já o GT de Relações Brasil-América Latina destacou a possível mudança no pêndulo político continental: as eleições de López Obrador, no México, Alberto Fernández, na Argentina, Luís Arce, na Bolívia, Pedro Castillo, no Peru, Xiomara Castro, em Honduras, a resistência do governo Nicolás Maduro, na Venezuela, o processo constituinte no Chile, além da alta popularidade de Lula no Brasil poderiam ser indicativos de um novo avanço progressista.

No posfácio, convidamos o diplomata de carreira Antonio Cottas de Jesus Freitas, idealizador do Instituto Diplomacia para Democracia, para contribuir na composição do quadro de reflexão sobre a política externa brasileira pós-bolsonarista. O Diplomacia pela Democracia promoveu, ao longo do último ano, o Programa Renascença, que recebeu estudiosos — dentre os quais estiveram pesquisadores do OPEB —, políticos, representantes dos mais diversos campos da sociedade civil e movimentos sociais, visando a construção coletiva de uma política externa pós-bolsonarista. Embora reconstruir a inserção internacional brasileira em bases progressistas e democráticas não vá ser uma tarefa fácil, o texto

de Freitas nos brinda com um diagnóstico preciso dos problemas e desafios a enfrentar, além de trazer esperança e propostas para o futuro da PEB.

Por fim, cabe registrar agradecimentos a todos(as) os(as) estudantes, docentes e militantes da área de Relações Internacionais que fizeram parte das atividades do OPEB em 2021, sem o que seria impensável realizar esse esforço coletivo de extensão e pesquisa. Cita-se nominalmente Kayque Ferraz e Bruna Belasques, monitores bolsistas financiados pela Pró-Reitoria de Extensão e Cultura (PROEC) da UFABC, a qual tem dado pleno apoio as atividades do OPEB, e Vitor Hugo dos Santos, monitor bolsista apoiado pela FES Brasil, parceira do OPEB desde a nossa criação, em 2019, e também na produção deste livro.

Capítulo 2

INSERÇÃO ECONÔMICA INTERNACIONAL SEM VISÃO ESTRATÉGICA

Giorgio Romano Schutte⁽¹⁾

Bruna Belasques⁽²⁾

Bruno Castro Dias da Fonseca⁽³⁾

Gabriel Santos Carneiro⁽⁴⁾

Hanna Campeche Cruz⁽⁵⁾

Leonardo Poletto Di Giovanni⁽⁶⁾

Mariana Pessoa de Freitas⁽⁷⁾

Naomi Takada⁽⁸⁾

Renata Nogueira Alencar⁽⁹⁾

Thais Felix Padela⁽¹⁰⁾

Introdução

Este capítulo se debruça sobre os efeitos das políticas econômicas do Governo Bolsonaro colocadas em prática no ano de 2021

(1) PhD. Professor Associado em Relações Internacionais e Economia da UFABC. Bolsa Produtividade CNPq.

(2) Graduada em Ciências & Humanidades e em Relações Internacionais pela UFABC. Aluna do curso de Ciências Econômicas na mesma universidade.

(3) Graduado em Ciências Humanas e em Relações Internacionais pela UFABC. É mestrando no programa de Sociologia da FFLCH-USP.

(4) Graduado em Ciências Humanas e em Relações Internacionais pela UFABC. É mestrando no Economic Policies for the Global Transition (EPOG+).

(5) Graduanda em Ciências & Humanidades e em Relações Internacionais pela UFABC, pesquisadora da área de geopolítica e política externa brasileira.

(6) Graduando em Ciências & Humanidades e em Relações Internacionais pela UFABC.

(7) Graduanda em Ciência e Humanidades, Relações Internacionais e Ciências Econômicas pela Universidade Federal do ABC, trabalha com Relações Institucionais no setor de energia sustentável.

(8) Graduanda do Bacharelado em Ciências e Humanidades e do Bacharelado em Relações Internacionais na UFABC.

(9) Graduanda em Relações Internacionais e Ciências e Humanidades na UFABC

(10) Graduando em Ciências & Humanidades e em Relações Internacionais pela UFABC.

que estão intrinsecamente ligadas à forma como se dá a inserção econômica internacional do Brasil.

A persistência da pandemia da Covid-19 em 2021, com o surgimento de novas variantes e as insuficiências no esforço de vacinação, colocou às nações o desafio de como se recuperar economicamente frente a um cenário ainda repleto de restrições e incertezas. Essa realidade conjuntural se insere em um mundo em transformação estrutural em torno de dois fenômenos: a busca por respostas às crescentes crises climáticas e a afirmação da quarta revolução industrial-tecnológica, que provocou um acirramento da concorrência oligopolista e, ao mesmo tempo, uma retomada da rivalidade interestatal.

As economias do leste asiático — encabeçadas pela China — e as do Atlântico Norte vêm liderando a recuperação global. Dois fatores têm sido decisivos para isso: o maior sucesso no combate à pandemia e a implementação de planos de recuperação econômica estruturados e baseados em forte investimento público. Os gastos públicos da escala de trilhões de dólares dos vários planos do governo Biden e os fundos de recuperação da União Europeia, junto ao crescimento recorde de 18% do PIB da China no primeiro trimestre de 2021 ilustram bem o cenário. Ao mesmo tempo em que servem para a superação da recessão, os elevados investimentos atacam os desafios estruturais presentes: as crises climáticas e a disputa pela liderança tecnológica.

No Brasil, ao contrário, reinou o curtoprazismo. Visando abertura e liberalização econômica, verifica-se uma exacerbação da agenda de reformas e privatizações iniciadas no governo Temer. Se antes da pandemia já era possível questionar as políticas econômicas trilhadas pelo Brasil, hoje é evidente que vão na contramão das tendências internacionais e deixam o país à margem das transformações em curso no âmbito global, sem protagonismo algum.

Ao longo deste capítulo, será apresentada uma caracterização geral das políticas econômicas que ditam a inserção internacional do país a partir dos exemplos dos leilões de infraestrutura e da política de preços do setor energético. Em seguida, são analisados os resultados mais imediatos dessas políticas no ano de 2021, e um panorama de “oportunidades perdidas” em razão da inércia do Estado brasileiro no período. Segue-se, então, para uma análise do impacto

de longo prazo dessas políticas para o Brasil, com foco especial no aprofundamento do processo de desindustrialização prematura da economia nacional. Finaliza-se com a defesa de um novo modelo de desenvolvimento e inserção econômica mais ambiental e socialmente sustentável e soberano.

Reprimarização e desindustrialização prematura

Os leilões de infraestrutura realizados no início de 2021 ilustram muito bem a atual política econômica brasileira. Em abril foi realizada a *InfraWeek*, um evento do governo federal para leiloar a concessão de 28 ativos de infraestrutura. Para o governo, os resultados foram excepcionais, mas uma análise mais aprofundada evidencia os baixos valores mínimos estabelecidos. Além disso, no caso do vencedor ser considerado um consórcio nacional, como o Grupo CCR, uma análise mais detalhada mostra que 86% de suas ações negociadas na bolsa de valores estão na mão de interesses financeiros internacionais. Isso corresponde a cerca 47,5% do capital social da empresa.

Se não bastasse, houve falta de contrapartidas claras de investimentos a serem realizados pelos ganhadores. A atuação do governo no setor de petróleo é ilustrativa para a falta de visão estratégica do poder público, como será explicitado.

É possível identificar um tripé de princípios que marca a atuação dos governos Temer e Bolsonaro: a crença convicta nos princípios da economia liberal, a privatização e desnacionalização de ativos estratégicos e a falta de projeto de inserção econômica internacional soberana. Como resultado, a desigualdade e a pobreza aumentaram, e a economia segue estagnada, com alto desemprego, sem se recuperar dos efeitos da pandemia e sem apontar um rumo para o país. A longo prazo, acentua-se o processo de reprimarização, desindustrialização prematura e perda de complexidade da economia.

A inserção econômica internacional brasileira, assim, apoia-se cada vez mais no modelo agroexportador, que reforça desigualdades e degrada os ecossistemas do país. Vale dizer: o Brasil se afasta das fronteiras de inovação tecnológica da indústria 4.0 e perde oportunidades de atuação estratégica em um mundo em transformação

no século XXI. Quer dizer: deixa de se aproveitar de toda a sua riqueza ecológica e natural que poderia possibilitar uma liderança na transição global em direção a uma economia verde e sustentável.

Quem perde e quem ganha?

O Brasil era, há poucos anos, exemplo mundial de combate à pobreza com diminuição, embora lenta, da desigualdade. Já a situação socioeconômica do país em 2021 reflete outra realidade. O índice Gini (indicador internacional para medir a desigualdade no país) já havia aumentado de 0,60 para 0,62 entre 2014 e 2019, elevou-se ainda mais durante a pandemia, atingindo 0,64 no segundo trimestre de 2021. A renda média da metade mais pobre da população brasileira caiu, em termos reais, de R\$219 em 2019 para R\$172 em 2021 (NERI, 2021).

Tal cenário é consequência do modelo de inserção econômica internacional brasileira, que se mostra fragilizado frente a situações de crise, onera as parcelas menos favorecidas da população, favorece os extratos mais ricos e agrava as desigualdades. São os custos de vida das parcelas mais pobres e vulneráveis da população brasileira que têm disparado. Seguem os exemplos mais gritantes.

Petrobras: privatização dos lucros e socialização dos custos

A Petrobras é uma empresa de capital misto sob controle estatal. Os maiores acionistas são os investidores internacionais, com 43,1% do capital social, seguidos pelo Estado brasileiro, com 36,8%, e pelos investidores privados nacionais, com 20,1%. Mas o governo federal é detentor de 50,5% das ações ordinárias e, portanto, tem poder de decisão sobre as políticas da empresa.

A política de desinvestimentos iniciada em 2016, no governo de Michel Temer, expressou interesses variados, entre o mercado financeiro, empresas estrangeiras e acionistas privados internacionais. Dada a largada dos desinvestimentos, em 2017, o Conselho de Administração da Petrobras autorizou a alienação de 25% a 40% das ações da Petrobras Distribuidora. Em 2019, já no governo Bolsonaro, a participação da Petrobras foi reduzida a 37,5%, zerando sua participação em 2021.

A política de preços dos combustíveis adotada pela companhia (Paridade de Preços de Importação – PPI) tem, de forma deliberada, aberto espaço para as importadoras privadas de combustíveis, por garantir preços altos o suficiente para tornar a operação de importação lucrativa e viabilizar a privatização das refinarias. De fato, o governo Bolsonaro anunciou a pretensão da venda de todo o parque de refino fora do eixo Rio-São Paulo (oito refinarias). Em 2021, concluiu-se a venda da refinaria Landulpho Alves (RLAM) para o fundo de investimentos dos Emirados Árabes Unidos Mubadala Investment Company (PETROBRAS, 2021b). Assim, a organização “do poço ao posto”, construída ao longo de 70 anos a partir de esforço público e privado, está sendo liquidada (RAMALHO, 2021), ficando a política petrolífera brasileira subordinada às flutuações dos preços internacionais.

Na prática, essa política faz com que os preços de derivados de petróleo no Brasil sejam os mesmos de uma situação hipotética na qual o país não tivesse petróleo, refinarias nem uma empresa estatal estruturada neste setor. Assim, em novembro de 2021, a gasolina atingiu o maior valor do século para os consumidores.

Quem se beneficia da adoção da política de Preço de Paridade de Importação, bem como da venda das refinarias e da desnacionalização, são os acionistas, em detrimento dos consumidores. A Petrobras, em 2021, pagou R\$63,4 bilhões de dividendos (PETROBRAS, 2021). Além disso, em seu novo Plano Estratégico 2022-2026, a petrolífera dobrou a previsão de pagamento de dividendos, ou seja, planeja direcionar aos seus acionistas entre US\$60 bilhões e US\$70 bilhões entre 2022 e 2026 (VALOR, 2021).

Agronegócio brasileiro e insegurança alimentar: pop para quem?

A economia doméstica sofre pressão crescente por desabastecimento de produtos exportados. Não bastasse o preço dos combustíveis, explodiu, em 2021, também o preço da carne. A desvalorização recente do real frente ao dólar e o aumento da demanda por alimentos no mercado internacional instigam a exportação do produto, acarretando no aumento dos preços no mercado nacional. Com isso, apesar de ser o segundo maior produtor mundial de alimentos, a insegurança alimentar no Brasil mais que dobrou durante o período

da pandemia da Covid-19. Antes, o número era de 57 milhões de pessoas em insegurança alimentar, hoje, são 116,8 milhões (Rede PENSSAN, 2021).

Produzir gado e soja para a exportação significa utilizar de extensas áreas cultiváveis e recursos hídricos, o que, trocando em miúdos, contribui com o desmatamento e a degradação do solo. Esse modelo é autodestrutivo, uma vez que a sua expansão acelera o esgotamento dos recursos naturais, minando sua própria produtividade e deteriorando recursos naturais e biomas. E é justamente a questão ambiental, principalmente da região amazônica, que tem sido alvo de olhares críticos da opinião pública internacional. A crise hídrica pela qual o Brasil está passando tem, portanto, uma relação direta com o insustentável modelo agroexportador. O próprio agronegócio sofrerá com isso, pois a redução de disponibilidade de água afetará a médio- longo prazo a produção.

O Brasil entre dois projetos: o de cima sobe e o de baixo desce

A alta nos preços dos combustíveis e dos alimentos ilustra como as políticas do governo Bolsonaro têm favorecido alguns poucos em detrimentos de muitos. Na medida em que os dividendos aumentam e as exportações de *commodities* atingem valores recordes, a desigualdade e a insegurança alimentar aumentam também.

No Brasil, de 2020 para 2021, o número de bilionários, segundo ranking da Forbes, aumentou de 45 para 65. A riqueza total deste grupo saltou de 127,1 bilhões de dólares para 219,1 bilhões de dólares, um valor próximo ao PIB total do Brasil, em um aumento de 71% (FORBES, 2021). Dentro do G-20, o Brasil é o país mais desigual. De acordo com o World Inequality Database, a riqueza dos 0,001% do topo cresceu 14%. E estes têm seu interesse integrados ao capital internacional.

Frente a esses dados, é nítido que a manutenção das coisas como estão, isto é, a própria inércia do Estado, favorece uma minoria frente a uma maioria que fica para trás. Não adotar políticas de combate à desigualdade e à insegurança alimentar faz parte de um projeto colocado em prática no governo Bolsonaro.

Um país de oportunidades perdidas

Em um processo de perda gradativa de poder do Estado como agente promotor do desenvolvimento, há um visível abandono de setores como tecnologia e saúde. Isso acaba afetando diretamente a soberania do país, tornando-o mais vulnerável aos interesses internacionais, em particular financeiros.

No caso da trágica pandemia da Covid-19, a resposta nacional foi tardia e pouco estruturada, ainda que o país tivesse capacidade de lidar com essa questão de outra forma. O país possui o SUS, um dos maiores sistemas de saúde pública universal, o que poderia ser mobilizado desde o início tanto para a testagem em massa quanto para a produção de vacinas em parcerias internacionais contando, é claro, com transferência tecnológica. É legítimo se perguntar: por que o Brasil não desenvolveu sua própria vacina? Em partes, isso é resultado de uma política de desmonte do complexo industrial de saúde, que ocorre desde o governo Temer e intensificou-se com Bolsonaro.

Um sistema de saúde público e coletivo precisa de uma ampla base industrial-tecnológica, que é composta pelo setor químico (farmacêutica, vacinas), mecânico-eletrônico (equipamentos como ventiladores) e o de informação-conectividade. No Brasil, não há uma indústria desse porte interligada de modo dinâmico, a despeito da importância que laboratórios de pesquisa como Fiocruz e Instituto Butantan possuem. Quais seriam então os caminhos para a construção de uma indústria dinâmica de saúde?

Esta pode ser feita por duas pontas: via investimento público para construí-la e por meio de compras públicas (SUS). Por um lado, isso estimularia também o mercado de trabalho; por outro, evitaria desabastecimento e falta de insumos em momentos atípicos, como durante uma pandemia ou desastre climático no país fornecedor. Portanto, um complexo industrial de saúde é fundamental para o desenvolvimento socioeconômico de um país e de sua soberania.

O governo Bolsonaro ainda se posicionou contra a suspensão das patentes das vacinas, contrariando o histórico da política externa brasileira, que busca a universalização de bens de interesse coletivo, liderando inclusive a discussão no âmbito internacional, como ocorrido em relação a remédios contra o HIV. Diante de uma série

de negligências do governo federal, coube ao Instituto Butantan e ao governo de São Paulo liderar o processo inicial de produção de vacinas, realizado em parceria com a empresa chinesa Sinovac. Posteriormente, o governo federal firmou também um acordo triangular, envolvendo a Universidade de Oxford, a empresa AstraZeneca e a FioCruz. Assim, a despeito da negligência, a existência de laboratórios públicos de ponta permitiu a troca de algum *know-how*.

Dentre as oportunidades deixadas de lado, não é apenas no complexo industrial de saúde que o governo opera na contramão. Em um contexto de mudanças climáticas e crise sanitária, os governos assumem responsabilidades para encontrar soluções estruturais investindo pesado em Ciência e Tecnologia. Assim, por exemplo, tanto a China quanto os Estados Unidos e a União Europeia embarcaram na corrida para o desenvolvimento dos carros elétricos. Esse planejamento visa não apenas a neutralidade de carbono, mas também o encadeamento de uma indústria de alta complexidade como essa, que demanda componentes eletrônicos, baterias de grande capacidade e peças e serviços da fronteira tecnológica.

Além do potencial de energias renováveis – que poderia ser grande destaque para abastecimento dos carros elétricos – é importante destacar que a América do Sul possui 70% das reservas de lítio do mundo. Trata-se de um material fundamental para as baterias de grande capacidade, característica indispensável para o sucesso dos carros elétricos. No Brasil, os carros elétricos são uma pequena realidade, mas com potencial gigantesco. Ocorre, entretanto, que o país carece da infraestrutura necessária para o pleno desenvolvimento do setor. Assim, a estratégia brasileira poderia basear-se na infraestrutura para os carros elétricos como foco prioritário para investimentos – estatais e privados –, com potencial de gerar empregos, trazendo benefícios sociais, econômicos e ambientais (RONCAGLIA; BARBOSA, 2021, p. 229).

Descaso com os ativos do país

O Brasil possui algumas empresas de ponta e com grande capacidade tecnológica nos seus respectivos setores. No entanto, o governo federal não só deixou de explorar as vantagens e capacida-

des dessas empresas como trabalhou para diminuir seus potenciais, assistindo passivamente ou até estimulando a sua desnacionalização.

Três exemplos: Embraer, Braskem e a própria Petrobras. Existem alguns fatores em comum entre essas três grandes empresas brasileiras. O papel do Estado nas suas formações e desenvolvimentos; as suas capacidades tecnológicas; e seus caracteres internacionalizados. Além disso, sob a gestão Bolsonaro, o empenho na redução, privatização e desnacionalização une estas empresas.

A Embraer é uma empresa brasileira fabricante de aviões de uso civil e militar. Foi criada pelo Estado brasileiro em 1969, pensando justamente na questão da soberania tecnológica e de defesa do país. É hoje uma empresa internacionalizada com atuação no mundo todo e está na ponta tecnológica do setor de jatos comerciais regionais. Apesar da privatização da maior parte da companhia nos anos 1990, o Estado brasileiro manteve um *golden share*, que garante a possibilidade de veto ou aprovação em decisões importantes no rumo da companhia, tal como vendas e fusões.

Sob o governo Bolsonaro, o Estado brasileiro atuou de forma ativa para vender a Embraer, com o argumento de que seria a única forma da empresa sobreviver. Mas, após o inesperado rompimento do processo de fusão com a Boeing, em abril de 2020, realizado pela própria empresa estadunidense, a Embraer seguiu a sua atuação e teve resultados muito positivos no ano de 2021, contrariando os argumentos utilizados pelo governo para apoiar sua desnacionalização. Além disso, em novembro de 2021, a Força Aérea Brasileira reduziu a encomenda dos cargueiros militares C-390 (antes denominados KC-390) de 28 para 15 unidades, representando uma perda de bilhões de reais de receita para a empresa, em um projeto montado pelo Estado brasileiro justamente visando a soberania e melhoria da capacidade logística militar do país.

No caso da Petrobras, são inúmeras as oportunidades perdidas de uma das mais importantes empresas brasileiras. A já citada venda das refinarias é apenas uma delas. Soma-se ainda a liquidação da participação da empresa na BR Distribuidora, com a alienação da totalidade das ações nos últimos anos, zerando a participação da Petrobras na distribuição de combustíveis, um dos ramos mais lucrativos do setor petrolífero. Além disso, está em processo a privatização total da Petrobras Biocombustíveis (PBIO), que produz

biodiesel e possui um imenso potencial para o mundo em transformação e para a transição rumo à uma economia ambientalmente sustentável. Curiosamente, o Brasil assiste a empresas como a Shell, ao contrário, investindo pesado em biocombustíveis.

A Braskem, uma das líderes mundiais em resinas plásticas, surgiu de uma reestruturação do setor petroquímico no início do governo Lula, sob a visão de que era preciso desenvolver o segmento e de que o Estado brasileiro deveria ter papel nesse processo, via Petrobras, produtora da matéria prima para a petroquímica (nafta). Hoje, os maiores acionistas da empresa são o Grupo Novonor – antiga Odebrecht – com 50,1% do capital votante e 38,5% do capital social, seguido da Petrobras, com 47% do capital votante e 36,1% do capital social.

Como impacto direto da operação Lava Jato, há uma pressão para vender a empresa. Desde 2018, existem conversas com a multinacional LyondellBasell para a venda da participação da Novonor, e a diretoria da Petrobras já deixou claro o seu interesse de também se desfazer da sua participação na empresa. Esse é mais um exemplo do descaso do Estado brasileiro na complexificação econômica e no desenvolvimento de setores intensivos em tecnologia. São essas as empresas que poderiam ter um papel importante para garantir uma participação do Brasil na quarta revolução industrial. Sob a gestão Temer, e posteriormente sob Bolsonaro e Guedes, essas grandes corporações têm sido tratadas como fardos para o Estado brasileiro, quando, na verdade, poderiam servir para o desenvolvimento estratégico, a geração de empregos de qualidade e o aumento da complexidade tecnológica e econômica. Além disso, as suas vinculações com o Estado podem fazer delas grandes pontes para a retomada da capacidade de atuação pública no planejamento econômico soberano. Nesse sentido, as opções políticas que resultaram na perda das oportunidades citadas acima representam grandes atrasos, com impactos de curto e longo prazo.

Impactos negativos de médio-longo prazo

A postura econômica adotada pelo governo de Jair Bolsonaro tem projetado um Brasil com crescente vulnerabilidade externa. O governo tem atuado de forma ativa frente ao já existente processo

de reprimarização da economia, sob a ótica de que a liberalização e a agenda de reformas atrairiam investimentos externos por si só.

Mas o aumento e a tendência de crescimento da demanda pelas *commodities* agrícolas aumentam, conseqüentemente, a demanda por maiores áreas de terras cultiváveis e por recursos hídricos. Já o desmatamento decorrente da expansão das plantações e da agropecuária, bem como a degradação dos solos, torna cada vez mais custosa e difícil sua continuidade, uma vez que drena os insumos necessários para sua procedência. Esse processo é evidenciado nos relatórios técnicos da Embrapa (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária), que acusam crescentes perdas econômicas na produção de soja no período de 2016-2020 pelos atípicos e prolongados períodos de estiagem, que são também reflexo das próprias mudanças climáticas com as quais o desmatamento contribui.

Dados do Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada da USP (CEPEA, 2020) apontam que a participação do agronegócio no mercado de trabalho brasileiro se manteve praticamente estável entre os primeiros trimestres de 2019 e 2020 (de 19,66% para 19,48%), mesmo havendo aumento nas exportações. De acordo com o governo federal, as exportações do agronegócio chegaram ao valor recorde de US\$11,29 bilhões em julho de 2021. Por outro lado, no mesmo período, o desemprego atingiu um total de 14,1 milhões de pessoas.

Em contrapartida, o setor industrial brasileiro vem ao longo dos últimos anos perdendo participação nas exportações. O segmento de alta tecnologia exportou uma fatia de 3,8% do total da indústria de transformação de janeiro a setembro de 2021, sua menor participação desde 1997 (WATANABE, 2021). Esse cenário de perdas produtivas é, em grande medida, reflexo de muitos anos de redução expressiva de investimentos. Escolhas políticas marcadamente orientadas por um viés que favorece o ingresso de fluxos financeiros especulativos e curtoprazistas reduzem drasticamente o potencial futuro do país tanto em termos econômicos quanto políticos.

Essa dinâmica, por sua vez, reforça a inclinação de muitos jovens brasileiros a emigrar, em especial para os Estados Unidos ou alguma nação europeia, à procura de melhores oportunidades. Se, durante o primeiro mandato da presidenta Dilma Rousseff (2011-2014), a taxa de interesse de sair do Brasil por parte dos jovens era de 20,1%, nos anos seguintes, com a crise econômica e agravamento

do cenário, este número cresceu exponencialmente. Hoje, 47% dos jovens brasileiros entre 15 e 29 anos sairiam do país se pudessem. A vigorosa redução de investimentos em pesquisa e educação, bem como a crescente primarização da economia são processos que têm reduzido a capacidade do mercado absorver a mão de obra. Além de não gerar oportunidades, também tiram a esperança. Essa degradação do ambiente econômico se manifesta numa taxa de desemprego de 31% entre jovens de 18 a 24 anos, no primeiro trimestre de 2021 (IBGE, 2021).

Um quadro grave do movimento emigratório é o fenômeno da fuga de cérebros. Essa evasão de capital humano, em diferentes níveis de qualificação, por sua vez, diminui o potencial brasileiro de produção de emissão de patentes e reforça a posição subordinada do país no mercado internacional de conhecimento. Embora seja um problema com graves efeitos já no curto prazo, suas consequências se projetam num longo horizonte temporal e não apresenta tendências de reversão, uma vez que o orçamento do Ministério da Educação caiu 37% desde 2015, a verba-científica, representada pelo Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq) e pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) tem sofrido sistemáticas cortes, acumulando 73,4% de redução da verba anual quando comparado ao mesmo período (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2021)

A perda crescente de mão de obra qualificada, aliada à ausência de uma postura estratégica do Estado em investimento em ciência, tecnologia e infraestrutura, corroboram para que o Brasil perca oportunidades econômicas internacionais e efetue uma mudança produtiva de larga escala. Pujantes mercados contemporâneos de tecnologias demandadas globalmente, como inteligência artificial, biotecnologia, energia solar, etc. poderiam ter o Brasil como fornecedor internacional, seja na oferta do produto final quanto em insumos de alto valor agregado para tal.

É neste sentido que se torna crucial a mobilização ativa de um projeto de país que ambicione perspectivas de curto e longo prazo para todos os setores da população, levando em conta as condições e oportunidades oferecidas no sistema internacional. Um direcionamento de tamanha envergadura, por sua vez, somente será possível pela retomada do papel do Estado como condutor do desenvolvimento e de uma inserção internacional estratégica e soberana.

E agora?

A retomada econômica internacional trouxe de volta à agenda econômica a importância da atuação ativa do Estado para o desenvolvimento. Os pacotes de investimento público do Plano Biden, do 14º Plano Quinquenal Chinês e do *European Green Deal* estão colocando os EUA, a China e a União Europeia à frente na corrida da quarta revolução industrial tecnológica e da transição ecológica global. Tais pacotes combinam tanto investimentos em capital humano e em infraestrutura física, quanto “investimentos verdes”, que visam à promoção de grandes transformações nos setores energético e de transporte, particularmente por meio da adoção de veículos elétricos.

Toma contorno, também, ainda que de forma mais tímida, uma inflexão nas relações capital-trabalho com a realização de esforços, tanto nos EUA quanto na China, em direção à melhoria das condições dos trabalhadores, superando a lógica de degradação das relações de trabalho como instrumento para aumentar a competitividade predominante nos últimos 40 anos. O presidente Biden encaminhou ao Congresso o projeto de lei intitulado “Proteger o Direito a Organização”, conhecido como PRO Act, e sinalizou apoio aos funcionários da empresa Amazon que reivindicavam a criação de um sindicato no Alabama – processo que não teve sucesso por causa dos obstáculos legais que existiam para criar representação sindical nas empresas. Ainda nos EUA, nota-se o aumento da organização dos trabalhadores, os quais têm realizado mais greves e demandado mais direitos e melhores salários. De acordo com a AFL-CIO, um dos maiores sindicatos estadunidenses, há, em dezembro de 2021, cerca de 30 greves em curso. Na China, por outro lado, percebe-se movimentos que buscam melhor regulamentar os setores de serviços e transformar o setor de entregas por aplicativos de forma a garantir direitos trabalhistas e salário mínimo: o Ministério de Recursos Humanos e Previdência Social (MOHRSS) emitiu pareceres determinando direitos básicos como seguridade social e comercial, em caso de acidentes ou doenças, salário mínimo.

Assim, uma nova geração de políticas econômicas que emerge volta a atribuir à manufatura papel central no desenvolvimento e reconhece novamente a necessidade do Estado em atuar para reduzir as desigualdades e em planejar e investir no longo prazo. É sob o impulso do investimento público e da regulação estatal que está se

dando a implementação de novas tecnologias que fundamentam a Indústria 4.0 e o movimento em direção à neutralidade de carbono. Frente a este contexto, sobretudo, de atuação dos EUA, da China e da UE, cabe questionar: e o Brasil? Como o país se insere face a estas novas dinâmicas globais?

Por um novo modelo de inserção econômica sustentável

A insistência em uma inserção econômica internacional baseada no modelo agroexportador e em interesses puramente financeiros está deixando o Brasil para trás na transição ecológica e na corrida pela quarta revolução industrial. As desigualdades estão sendo reforçadas, o meio ambiente é devastado e as possibilidades de desenvolvimento são tolhidas. Não investir na transição energética-industrial hoje implica pagar mais caro no futuro e continuar a aceitar uma posição periférica importadora de tecnologia no cenário internacional. Um novo modelo de inserção econômica internacional soberano e mais sustentável que promova maior igualdade e leve o país em direção à fronteira tecnológica é necessário ao Brasil.

Tal como tem sido feito pelos EUA, China e UE, o caminho para atingir tal objetivo depende de uma visão estratégica de médio longo prazo do Estado, via fortalecimentos dos instrumentos públicos. Na situação atual, o Estado brasileiro está com suas mãos amarradas. A fim de devolver ao Estado a capacidade de atuação e desbloquear os investimentos públicos necessários para a construção de um novo modelo soberano e sustentável, é fundamental, como primeiro passo, a suspensão do Teto dos Gatos nos moldes como está hoje, projeto implementado pela Emenda Constitucional 95 no governo Temer. Ao congelar em termos reais tanto os gastos públicos obrigatórios quanto os discricionários, o Teto torna impossível o aumento de investimentos públicos fundamentais para a recuperação do crescimento econômico e do emprego no Brasil. No lugar da EC/95, é necessário a criação de uma nova regra fiscal que deixe os investimentos públicos (gastos discricionários) de fora.

Outro aspecto que deve ser alterado diz respeito à reforma tributária. É fundamental que o atual sistema tributário brasileiro se altere, uma vez que este possui caráter regressivo, em que os mais ricos pagam menos impostos em proporção à renda do que a classe

média e os mais pobres. Faz-se necessária uma reforma tributária que desonere os mais pobres e comece a taxar grandes fortunas e rendas financeiras (dividendos), indo ao encontro da tendência mundo afora.

Em termos trabalhistas, a contrarreforma realizada por Temer, que prometia reinserir a população em postos formais, mostrou-se sem sucesso. Bolsonaro também apresentou a MP n. 1.045/21, que propunha a criação do Regime Especial de Trabalho Incentivado, Qualificação e Inclusão Produtiva (Requip), o qual permitia a contratação de jovens fora do regime da CLT, sem direitos trabalhista e previdenciário e com uma bolsa auxílio máxima de R\$ 550. A MP n. 1.045/2021 foi derrubada pelo Senado. Na contramão, precisa-se destacar o PL n. 1.665/2020, de Ivan Valente (PSOL), recém aprovado no Senado, que em consonância com práticas que vêm ganhando espaço em outros países, dispõe de garantias mínimas, enquanto a pandemia da Covid-19 estender-se, aos entregadores de aplicativos, como: seguro em casos de acidente, equipamentos de proteção contra o Covid-19 e assistência financeira por 15 dias em caso de acidentes.

O momento de recuperação da economia internacional é caracterizado pela retomada da demanda que havia ficado reprimida. Em escala global, isso se reflete na elevação da demanda por *commodities* e, conseqüentemente, no aumento das exportações do agronegócio brasileiro. Conforme já enfatizado, esta situação tem levado a um reforço do modelo agroexportador e à redução da oferta interna de produtos básicos como óleo de soja e carne, puxando os preços dos alimentos para cima e acentuando desigualdades e a insegurança alimentar.

Contudo, não precisa ser assim. O agronegócio brasileiro é muito produtivo e competitivo internacionalmente. Desta forma, seria possível o estabelecimento de uma tarifa sobre exportações de *commodities*, como a carne e a soja, cuja arrecadação seria direcionada para investimentos públicos em Ciência e Tecnologia que visassem a transformação da inserção econômica brasileira. A segurança alimentar poderia ser também reforçada pelo estabelecimento de estoques públicos de alimentos e por incentivos, no médio e no longo prazo, para o maior desenvolvimento da agricultura local e familiar.

Para além do imposto sobre exportações, outra possível fonte de financiamento para os investimentos públicos seriam as reservas

internacionais acumuladas nos períodos anteriores. Há uma oportunidade de reinternalizar parte desses dólares, convertendo-os em reais, e injetando-os na economia brasileira como investimento público, sobretudo em infraestrutura – tal como foi proposto em alguns programas econômicos nas eleições de 2018. Outra opção para o uso das reservas é transferir parte deste estoque de moedas estrangeiras para um Fundo Soberano que operasse internacionalmente, algo já praticado por diversos outros países que possuem grande quantidade de reservas internacionais.

No caso brasileiro, a proposta seria utilizar uma parcela das reservas internacionais para reativar o Fundo Soberano do Brasil (FSB) e realizar investimentos em dólares, sem deixar de preservar um contingente de dólares a ser utilizado em casos de turbulências financeiras. O FSB seria conduzido de forma estratégica, visando não somente aos retornos financeiros dos rendimentos, mas realizando investimentos planejados em direção à transição para a Indústria 4.0 e a um modelo de inserção mais soberano e sustentável. A questão da infraestrutura e interligação com os outros países da América Latina também é uma possibilidade de atuação estratégica com visão de longo prazo para melhorar a integração regional e aproveitar a multiplicidade de capacidades e recursos da região visando a uma melhor inserção internacional conjunta.

Com o objetivo de melhorar a capacidade exportadora e a posição nas cadeias globais de valor da economia brasileira, o FSB poderia, inclusive, incentivar a internacionalização de empresas nacionais que atuam em setores de alta tecnologia por meio da criação de uma linha de financiamento em dólares, como já existiu pelo BNDES.

Em suma, o Brasil precisa urgentemente superar o modelo agroexportador e favorecedor de poucos, que agride o meio ambiente e não gera condições para retomar o desenvolvimento do país. Um novo modelo de inserção econômica soberana e sustentável é necessário para o Brasil. Os ventos internacionais são favoráveis à retomada do papel do Estado como indutor do desenvolvimento. Somente com um novo projeto, que ambicione combater o desemprego e as desigualdades e, no longo prazo, transformar o país em uma potência industrial-tecnológica e, aproveitando das suas riquezas naturais, líder no esforço da transição global ecológica, que o Brasil poderá sonhar novamente em superar o subdesenvolvimento, deixando para

trás a triste realidade atual de vinte milhões de brasileiros passando fome e enfrentando filas para ganhar um osso.

Referências

AFL-CIO. **Strike Map**. 2021. Disponível em: <<https://aflcio.org/strike-map>>. Acesso em: 10 dez. 2021.

CEPEA. **Mercado de trabalho/CEPEA**: População ocupada no agro inicia 2020 estável. 2020 Disponível em: <MERCADO DE TRABALHO/CEPEA: População ocupada no agro inicia 2020 estável – Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada – CEPEA-Esalq/USP>. Acesso em: 02 dez. 2021.

FORBES. **Quem são os 40 novos bilionários brasileiros no ranking 2021**. Disponível em: <<https://forbes.com.br/forbes-money/2021/08/quem-sao-os-40-novos-bilionarios-brasileiros-no-ranking-2021/>>. Acesso em 12 de dezembro de 2021

IBGE. **Produção industrial cai 0,6% em outubro, quinta queda consecutiva**. 2021. Disponível em: <Produção industrial cai 0,6% em outubro, quinta queda consecutiva | Agência de Notícias (ibge.gov.br)>. Acesso em: 09 dez. 2021.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Sistema integrado de orçamento e planejamento**. Brasília, 2021

NERI, Marcelo. **Desigualdade de Impactos Trabalhistas na Pandemia**. FGV Social. Rio de Janeiro, RJ, 2021. Disponível em: <https://www.cps.fgv.br/cps/bd/docs/Desigualdade_de_Impactos_Trabalhistas_na_Pandemia_Marcelo-Neri_FGV-Social.pdf>. Acesso em 5 dez. 2021.

PENSSAN, Rede. **Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no contexto da pandemia da COVID-19 no Brasil**. 2021. Disponível em: <Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no contexto da pandemia da COVID-19 no Brasil – Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e SAN (pesquisassan.net.br)>. Acesso em: 09 dez. 2021.

PETROBRAS. **Petrobras Desempenho Financeiro 3º Trimestre de 2021**. Disponível em: <[fdaf91-16ed-b42e-6451-24404593099b \(mziq.com\)](https://fdaf91-16ed-b42e-6451-24404593099b.mziq.com)>. Acesso em: 09 dez. 2021.

PETROBRAS. **Petrobras sobre venda das refinarias RLAM e REPAR.**

2021. Disponível em: <ENET IPE – Fato Relevante (cvm.gov.br)>.

Acesso em: 01 dez. 2021b.

RONCAGLIA, André; BARBOSA, Nelson. **Bidenomics nos trópicos.**

Editora FGV, 1ª ed. 2021.

Capítulo 3

SAÚDE E DIREITOS DE PROPRIEDADE INTELLECTUAL: A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NA PANDEMIA

Lucas Tasquetto⁽¹⁾

Felipe Lelli⁽²⁾

Gustavo Rocha⁽³⁾

Kayque Ferraz⁽⁴⁾

Mikael Servilha⁽⁵⁾

Ricardo Alves⁽⁶⁾

Introdução

A pandemia de Covid-19 e as medidas tomadas pelos Estados para mitigar, prevenir e conter a propagação do coronavírus tiveram um impacto incomensurável nas vidas e nas condições de subsistência das pessoas ao redor do mundo (NTABA; UPRIMNY; YACOOB, 2021). Nas palavras do Secretário-Geral das Nações Unidas, António Guterres (2021), desde o início da pandemia já estava claro que se enfrentava muito mais do que uma emergência de saúde pública, mas sim uma “pandemia de violações dos direitos humanos”. De emergência sanitária a uma crise econômica e social, “a Covid-19

(1) Professor do Bacharelado e do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da UFABC.

(2) Graduando em Ciências e Humanidades e em Relações Internacionais pela UFABC.

(3) Mestrando em Relações Internacionais pela UFABC.

(4) Mestre em Relações Internacionais (PRI-UFABC).

(5) Bacharel em Ciências e Humanidades e graduando em Relações Internacionais pela UFABC.

(6) Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo. Mestrando em Relações Internacionais pela UFABC.

aprofundou divisões, vulnerabilidades e desigualdades preexistentes, e abriu novas fraturas” (GUTERRES, 2021).

No âmbito do sistema multilateral de comércio, a pandemia tem testado a capacidade de cooperação dos Estados e a resposta de instituições como a Organização Mundial do Comércio (OMC) a crises globais de tal proporção. Desde outubro de 2020, sob a iniciativa da África do Sul e da Índia, um grande número de países membros da OMC busca a suspensão temporária das amplas restrições de propriedade intelectual da organização, que limitam a produção de vacinas, tratamentos e testes diagnósticos a certas empresas farmacêuticas. A proposta foi desenhada para permitir que produtores qualificados em países em desenvolvimento possam fabricar vacinas eficazes e outros medicamentos para o enfrentamento da Covid-19 (STIGLITZ; WALLACH, 2021).

Até dezembro de 2021, mais de 120 países, incluindo agora os Estados Unidos (EUA), apoiam a renúncia temporária aos direitos de propriedade intelectual na OMC. Apesar das repetidas referências retóricas de chefes de Estado ao direito à saúde, a União Europeia, liderada pela Alemanha, a Suíça e o Reino Unido, seguem bloqueando as tentativas de universalizar o acesso ao *know-how*, tecnologia e materiais necessários para a fabricação de vacinas e medicamentos no contexto da pandemia (NTABA; UPRIMNY; YACOOB, 2021). A resistência desse grupo de países se dá em um momento em que as vacinas e os medicamentos permanecem amplamente indisponíveis para grande parte da população mundial, particularmente no grupo de países de baixa e média renda no Sul Global. Segundo informações do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), da Organização Mundial da Saúde (OMS) e da Universidade de Oxford, enquanto 64,94% das pessoas nos países de alta renda foram vacinados com ao menos uma dose até 08 de dezembro de 2021, somente 8,35% das pessoas nos países de renda baixa receberam ao menos uma dose até então (UNPD, s.d).

Embora os direitos de propriedade intelectual não sejam a única razão para o acesso desigual às vacinas e medicamentos para o enfrentamento à Covid-19, eles compõem uma barreira significativa. A suspensão temporária desses direitos não é o único meio para combater a falta de acesso às tecnologias de saúde, mas representa um elemento essencial para facilitar o acesso equitativo. As flexibi-

lidades de propriedade intelectual existentes são comprovadamente inadequadas no contexto da atual pandemia (NTABA; UPRIMNY; YACOOB, 2021). Diversos países em desenvolvimento contam com empresas sediadas em seus territórios capazes de fabricar vacinas, com instalações existentes, capital humano e sistema regulatório adequados. Mas, ao menos que a tecnologia e o *know-how* sejam compartilhados de forma mais aberta, os detentores dos monopólios manterão o controle absoluto sobre a quantidade, o valor e os países para onde vacinas e medicamentos serão vendidos (PUBLIC CITIZEN, 2021).

A contradição entre os interesses comerciais dos detentores de patentes e os movimentos daqueles que são orientados pelo interesse público e, assim, refratários ao modelo em questão de propriedade intelectual, é inerente ao atual sistema de pesquisa e desenvolvimento (LIMA, 2017). Nesse contexto, o Brasil historicamente se apresentou como um negociador internacional capaz de agregar os interesses dos países do Sul nas negociações multilaterais e regionais que envolviam a saúde pública e o comércio internacional. Junto com a Índia, esteve à frente dos países em desenvolvimento no momento da adoção da Declaração Relativa ao Acordo TRIPS e a Saúde Pública, a chamada “Declaração de Doha”, de novembro de 2001, ao mesmo tempo em que advogou em outras instâncias multilaterais pela produção de medicamentos genéricos.

A resistência do Brasil à proposta de renúncia temporária dos direitos de propriedade intelectual se coloca como uma notória ruptura na política externa do país no campo da saúde e do comércio internacional. Em meio a uma situação absolutamente extraordinária em que a pandemia de Covid-19 nos coloca, a política comercial da gestão de Paulo Guedes se alia às várias ocasiões de negacionismo científico por parte do presidente Jair Bolsonaro. O atenuamento da posição brasileira contrário ao *waiver* na OMC só veio após a mudança de posição do novo governo dos EUA.

Sendo assim, este capítulo se propõe a reunir parte do debate que realizamos no GT de Comércio do OPEB durante o ano de 2021. A partir de três eixos centrais, serão apresentadas as negociações estabelecidas a partir da proposta sul-africana e indiana de flexibilização das regras de propriedade intelectual para o enfrentamento da pandemia de Covid-19, a posição do Brasil sobre o tema ao longo

das conversas na OMC, e, por fim, a ampliação da dependência de importações na área industrial da saúde que se dá em paralelo à crise sanitária e dificuldade na implementação de políticas de saúde pública. Tais análises buscam delinear uma caracterização da política externa do governo Bolsonaro durante a pandemia, de forma a retratar esse período e subsidiar a construção de alternativas para esse cenário.

A proposta de suspensão de direitos de propriedade intelectual na OMC

Em outubro de 2020, na OMC, as delegações da Índia e da África do Sul apresentaram ao Conselho TRIPS uma proposta de *waiiver* (OMC, 2020) – dispensa temporária de certos compromissos sobre patentes e outros instrumentos de propriedade intelectual do Acordo TRIPS (Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados com o Comércio), no que se refere a instrumentos para prevenção, contenção e tratamento da Covid-19. Segundo os proponentes, o objetivo foi garantir que os direitos sobre propriedade intelectual não dificultem o acesso a vacinas⁽⁷⁾, medicamentos, testes e insumos médicos essenciais; e não criem barreiras para o desenvolvimento, fabricação e fornecimento desses bens para todos, até que, em todo o mundo, a maioria da população estivesse imunizada (OMC, 2021).

Desde quando foi apresentada, a proposta esteve na agenda de diversas rodadas de negociações, e deu início a um grande debate em âmbito global. Rapidamente, diversos membros da OMC, além de diversas organizações da sociedade civil, e instituições internacionais, como a OMS, apoiaram a medida (COMMONS NETWORK et al, 2021). Embora conte com amplo respaldo, o projeto depende de consenso para sua aprovação, o que tem sido obstado pelas ações principalmente de um grupo de países desenvolvidos.

A proposta liderada por Índia⁽⁸⁾ e África do Sul destaca as rupturas nas cadeias globais de abastecimento, relacionadas com os

(7) Nesse sentido, em artigo sobre as tensões entre propriedade intelectual, a pandemia e implicações para países do Sul Global, Remgifo (2021) afirma que a pandemia de COVID-19 demonstrou a existência de problemas estruturais de acesso a vacinas em um modelo de inovação biomédica baseado em patentes.

(8) Segundo Chattu et al (2020), pelo fato de contar com uma boa infraestrutura

descompassos entre oferta e demanda vistos durante o contexto de emergência global. Mais do que isso, alerta para as consequências socioeconômicas que impactam os países menos desenvolvidos, em especial no que se refere à disponibilidade de vacinas, equipamentos e insumos para o enfrentamento à Covid-19. A aprovação do *waiver* representaria uma medida concreta de cooperação global para mitigar os efeitos das disparidades no acesso aos bens relacionados ao enfrentamento da pandemia.

O documento abarca quatro seções específicas dispostas no Acordo TRIPS: direitos autorais; direitos relacionados a desenhos industriais; patentes; e proteção de informações não divulgadas, que inclui os segredos comerciais. Seus autores entendem que as proteções à propriedade intelectual potencialmente dificultam o fornecimento de produtos médicos essenciais, e que a renúncia às referidas obrigações permitiria que os membros da OMC alterassem suas leis nacionais para que suas indústrias domésticas pudessem produzir versões genéricas de quaisquer vacinas e tratamentos disponíveis (PRABHALA; JAYADEV; BAKER, 2021).

Em reunião do Conselho TRIPS, os opositores à proposta de *waiver* — países que sediam os maiores laboratórios do setor farmacêutico, como os EUA, União Europeia (UE), Japão, Canadá e Suíça, além de outros países, como Brasil, Equador e Austrália — apresentaram seus argumentos contrários à medida. Foram apresentadas três principais alegações: (i) que as flexibilidades previstas no Acordo TRIPS já seriam adequadas; (ii) que a proteção da propriedade intelectual não seria uma barreira para um acesso amplo aos produtos de saúde; e (iii) que a proteção da propriedade intelectual seria necessária para incentivar e garantir o financiamento em pesquisa e inovação (SLEVIN, 2020).

Em resposta, Mustaqeem da Gama, delegado sul-africano na OMC, reiterou que a entrega em curto intervalo de tempo de vacinas deveu-se, sobretudo, aos esforços de voluntários para os testes — muitos em países em desenvolvimento —, de pesquisadores e ao

de produção farmacêutica, a Índia poderia se tornar, sem as barreiras de propriedade intelectual, um centro para o fornecimento de medicamentos genéricos e equipamentos médicos, melhorando o acesso aos medicamentos essenciais e vacinas em muitos países de baixa e média renda ao redor do mundo.

financiamento estatal. Sobre as barreiras da propriedade intelectual no atual contexto, a Indonésia relatou que “recentemente não conseguiu convencer a Gilead (farmacêutica estadunidense) a expandir a produção no país através de licenciamento voluntário”. A Indonésia lembrou, também, que durante a propagação da gripe aviária H5N1, em 2006, as vacinas produzidas pelas farmacêuticas estavam indisponíveis para os países em desenvolvimento. A delegação de Suazilândia também argumentou que ações de P&D para doenças infecciosas emergentes dependem de financiamento público, e não das garantias de propriedade intelectual. O representante do país africano ainda citou o exemplo da vacina Pfizer-BioNTech “que garantiu US\$ 546 milhões de fundos públicos, mais US\$ 6 bilhões em acordos de fornecimento, enquanto a Moderna obteve mais de US\$ 1 bilhão para suas ações de pesquisa e inovação” (THIRD WORLD NETWORK, 2020). Por fim, em relação às flexibilidades já previstas no TRIPS, acerca da produção de equivalentes genéricos, tem-se que a instituição dessas exceções são morosas e não se estendem ao conhecimento técnico, o qual é condição necessária para que todos os países sejam rapidamente beneficiados pelas novas tecnologias da área da saúde (LABONTÉ; JOHRI, 2020).

Enquanto se opunham à iniciativa, os países do Norte fecharam negociações diretamente com os principais fabricantes de vacinas. Nesses locais, as taxas de vacinação contra Covid são muito superiores àquelas nos países pobres. Para efeito de comparação, cerca de 6 das 8,6 bilhões das doses pré-compradas por governos do mundo foram de países de média ou alta renda. Dados da primeira semana de março de 2021, por exemplo, revelam que, enquanto os EUA, o Reino Unido e a União Europeia concentraram mais da metade das doses aplicadas em todo o mundo naquele momento, o continente africano havia alcançado pouco mais de 1% e o Brasil somente cerca de 3,5% das doses aplicadas em nível mundial (OUR WORLD IN DATA, 2021).

Em reunião fechada na OMC, realizada em janeiro de 2021, a delegação indiana afirmou que o “pior dos pesadelos” se confirmou diante do dissenso em torno da proposta de *waiver*, visto que não há vacinas para todos (CHADE, 2021). Xolelwa Mlumbi-Peter, embaixadora sul-africana e presidente do Conselho de TRIPS, enfatizou que a prioridade da comunidade global deveria ser a interrupção

das cadeias de transmissão, de forma a reduzir os riscos de novas variantes do Sars-Cov-2 (OMC, 2021-b). Sobre isso, a delegação indiana enfatizou que até fevereiro de 2021, cerca de 130 países ainda não haviam recebido nenhuma dose de vacina, o que favoreceu o surgimento de novas variantes do coronavírus e o prolongamento da pandemia (THIRD WORLD NETWORK, 2021). Nesse sentido, frente ao avanço de novas variantes, a OMS alertou que a desigualdade na vacinação está levando a uma “pandemia de duas vias” (ONU, 2021).

A resistência do Brasil à flexibilização dos direitos de propriedade intelectual no contexto da pandemia

Em um cenário no qual o número de mortos por Covid-19 no Brasil ultrapassou 600 mil óbitos até outubro de 2021, a postura do governo brasileiro em oposição à dispensa de certas obrigações do Acordo TRIPS chama a atenção. A Política Externa Brasileira (PEB) para a saúde no fim dos anos 1990 e nos anos 2000 constituiu-se de uma política ativa, demandante e crítica do sistema de patentes defendido pelos países centrais, entendendo a saúde como direito humano e, com isso, defendendo o acesso dos países em desenvolvimento a medicamentos. Na história recente, o Brasil rivalizou com os países desenvolvidos para a garantia da saúde da sua população.

A flexibilização dos direitos de propriedade intelectual foi objeto da Declaração de Doha sobre TRIPS e Saúde Pública. Dentre as flexibilizações, o documento reconhece que cada membro tem o direito de conceder licenças compulsórias de propriedade intelectual para proteção da saúde pública em casos de emergências nacionais ou em circunstâncias de extrema urgência. Em 2007, por exemplo, o governo brasileiro recorreu à prerrogativa desta declaração e quebrou a patente do medicamento antirretroviral Efavirenz, indicado para o tratamento de infectados pelo HIV-1. O decreto de licença compulsória, assinado pelo presidente Lula, permitiu a compra de versões genéricas — até 72% mais baratas —, do medicamento (PARIZ, 2007).

Nesse sentido, Lima (2017) mostra que a propriedade intelectual não é um tema apenas de comércio, mas também é um assunto que mantém relações com a área da saúde pública e dos direitos humanos. Ao longo dos anos 2000, observa-se que a PEB incorporou

uma agenda com debates sobre desenvolvimento, saúde, direitos humanos e outros temas sociais. O governo Lula buscou desenvolver uma política externa para a saúde de forma a coordenar políticas, especialmente com países latino-americanos e do Sul Global, com foco no desenvolvimento de capacidades em saúde.

Tal atuação internacional, conjugada com a existência do SUS, garantiu ao país papel de líder na governança mundial em matéria de saúde, representando interesses dos países do Sul Global. Nesse sentido, o Brasil, adotando forte discurso de cooperação Sul-Sul (ALMEIDA, 2016), defendeu a produção de medicamentos genéricos, sendo a instalação de uma fábrica de medicamentos 100% pública em Moçambique — processo conduzido especialmente pela FIOCRUZ a partir de 2008 —, um marco da PEB para a saúde em um país fortemente atingido pela AIDS (VENTURA, 2013). Tal iniciativa se insere no fortalecimento do diálogo com os países da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). Em 2009, Brasil e Índia recorreram ao Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da OMC contra apreensões de medicamentos genéricos feitas pela União Europeia. Essa parceria Brasil-Índia se mostrou bastante vantajosa para ambos os países não só na crítica ao modelo de direito de patentes defendido pelos países desenvolvidos, mas também no questionamento das práticas comerciais das nações desenvolvidas como um todo no âmbito da OMC (HOPEWELL, 2014). Fora da OMC, foi demonstrado também crescente engajamento em temas ligados à saúde em outras esferas, como a participação na constituição do Conselho Sul-Americano de Saúde (UNASUL-Saúde) e o fortalecimento do diálogo sobre saúde no âmbito dos BRICS.

No que se refere à proposta de *waiver* no contexto da pandemia de Covid-19, inicialmente, a postura brasileira foi de uma rejeição completa dessa iniciativa. O governo brasileiro defendeu a não flexibilização das patentes como um princípio. Em janeiro de 2021, em um recuo pontual, ao invés de insistir em objeções e questionamentos para arrastar as negociações, como fizera nas reuniões anteriores, o Brasil se manteve em silêncio. Esse recuo em relação à proposta indiana e sul-africana foi interpretado como uma estratégia para evitar maiores complicações na negociação de importação de doses da vacina Oxford/AstraZeneca produzidas na Índia pelo Instituto

Serum, que dependiam da autorização do governo indiano para a exportação.

Apesar de o Brasil ter sido um dos epicentros da pandemia, o posicionamento do governo brasileiro de oposição ao pedido de *waiver* se manteve. Em reunião formal realizada em março de 2021, o Brasil foi o único país em desenvolvimento a se opor abertamente à proposta. A delegação brasileira, acompanhando os países desenvolvidos, voltou a defender que as atuais flexibilidades previstas no acordo TRIPS seriam suficientes e que poderiam ser adotadas para acelerar o fornecimento de vacinas e outros bens relacionados ao enfrentamento à Covid-19.

No contexto interno, uma das possibilidades de ampliar o acesso a vacinas, insumos e medicamentos contra a Covid-19 também foi derrubada pelo governo Bolsonaro: o Projeto de Lei (PL) 12/2021, proposto pelo senador Paulo Paim (PT-RS), que buscava instituir a quebra temporária de patentes de vacinas e medicamentos para enfrentamento de emergências. O PL seguiu os trâmites internos das duas casas legislativas e conseguiu ser aprovado. Após debates e alterações, senadores e deputados concordaram sobre a importância da flexibilização das patentes. Ao seguir para sanção da Presidência da República, contudo, Bolsonaro vetou alguns trechos.

Especificamente, alegando motivos de “interesse público”, vetou os dispositivos que obrigavam o proprietário da patente a transferir a tecnologia do imunizante e a fornecer os insumos usados na sua fabricação (PODER 360, 2021), tópico central do projeto de lei. Entretanto, sabe-se que a transferência de tecnologia é essencial para impulsionar o desenvolvimento do país em matéria de saúde (ROCHA; LELLI; FERRAZ, 2021). Em nota emitida pela Secretaria-Geral, o governo anunciou que “embora meritórias, essas medidas seriam de difícil implementação e poderiam criar insegurança jurídica no âmbito do comércio internacional” (BRASIL, 2021a), o que reforça a importância da *waiver* no órgão multilateral.

Segue o projeto de lei: “esse licenciamento compulsório não será aplicado, no momento atual, para o enfrentamento da pandemia do coronavírus, visto que as vacinas estão sendo devidamente fornecidas pelos parceiros internacionais” (BRASIL, 2021a). Assim, coloca em xeque a possibilidade de a lei ser utilizada como impulso para saída da crise atual. Para Felipe de Carvalho, coordenador do

Grupo de Trabalho sobre Propriedade Intelectual (GTPI), “os vetos desequilibraram o projeto”, garantindo benefícios às empresas enquanto as isenta de responsabilidades (SCOFIELD, 2021).

Em maio de 2021, os EUA recuaram em sua posição sobre a suspensão das patentes para a produção de vacinas (SHALAL; MASON, 2021). O presidente Joe Biden declarou seu apoio à proposta de *waiver* e Katherine Tai, a Representante de Comércio dos EUA, afirmou que “o governo acredita fortemente nas proteções à propriedade intelectual, mas, para pôr fim a esta pandemia, apoia a suspensão das proteções para as vacinas COVID-19” (USA, 2021, tradução nossa).

Dois dias depois, em 7 de maio, o governo brasileiro emitiu uma nota alterando sua posição acerca das patentes. Publicado pelos Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Economia, Ministério da Saúde e Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações, o texto saúda a iniciativa estadunidense em apoiar uma solução multilateral para distribuição de vacinas e redireciona o posicionamento brasileiro para um alinhamento à declaração de Katherine Tai:

A flexibilização de posições dos EUA e de demais parceiros na OMC poderá contribuir para os esforços internacionais de resposta à COVID, inclusive nas negociações em curso sobre suspensão temporária de disposições no acordo de TRIPS relativas ao combate à pandemia. Poderá, em particular, facilitar a implementação das propostas da “terceira via”, que visam a aumentar e diversificar a produção e disseminação de vacinas, principalmente em países em desenvolvimento, com melhor utilização de capacidade ociosa.

Em qualquer cenário, será fundamental contar com o engajamento, cooperação e parceria dos detentores de tecnologias para a produção de vacinas de maneira a viabilizar sua produção no Brasil e demais países em desenvolvimento. (BRASIL, 2021a)

A surpreendente alteração da posição dos EUA, que compunha antes o grupo que resistia à proposta, moveu também a postura do Brasil. Em ambas as declarações, a estadunidense e a brasileira, o apoio à suspensão temporária de direitos de propriedade intelectual está restrito às vacinas contra a Covid-19, e não às demais tecnologias relacionadas ao controle da pandemia.

A dependência brasileira no comércio de bens de saúde

Em paralelo, se coloca no Brasil uma fragilidade estrutural em termos de saúde. Apesar de ser imenso consumidor de bens de saúde – o SUS – e da Política Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde frisar o papel do Estado como regulador da produção, incentivador da inovação e financiador das atividades de P&D (BRASIL, 2008), não há um projeto de produção em território nacional desses bens. Este, é claro, dependeria de investimentos massivos e constantes em pesquisa, desenvolvimento e inovação. Isso resulta, como ficou evidente durante a pandemia de Covid-19, na vulnerabilidade dos serviços de saúde no Brasil.

Segundo a Política Nacional de Inovação Tecnológica na Saúde (PNITS), o CEIS (Complexo Econômico-Industrial da Saúde) corresponde ao sistema produtivo da saúde, ou seja, à rede de indústrias e instituições que atuam na pesquisa e desenvolvimento, inovação, comercialização e prestação de serviços na área da saúde (BRASIL, 2017). Os desafios para a manutenção desse sistema no Brasil são grandes “e conformam o cenário brasileiro como único em relação ao mercado internacional – devido a sua dimensão e por contar com o SUS” (FELIPE et al, 2019, p.1183). Apesar da utilização de inúmeros produtos de alta tecnologia pelo CEIS, o país ainda depende de importações por conta do baixo investimento em ciência e tecnologia, inovações e no desenvolvimento de uma indústria nacional que seja capaz de produzir tais bens de valor agregado (FELIPE et al, 2019).

Observa-se um profundo déficit na balança de comércio de saúde. Apesar da alta demanda sustentada sobretudo pelo SUS, o Brasil é extremamente dependente de importações. Isso significa que o país não é capaz de produzir os produtos necessários ao atendimento da população. O SUS é abastecido em grande medida pela produção externa. Na importação de medicamentos, por exemplo, o déficit é observado ao longo dos anos. A balança comercial de medicamentos e produtos farmacêuticos (exceto veterinários) teve em 2006 um déficit de US\$1 bilhão em 2006 que, em 2013, atingiu US\$4 bilhões e mantendo-se nessa faixa até 2020 (COMEXSTAT/MDIC, s.d). Ao analisar esses dados de importação, a dependência brasileira dos grandes centros internacionais é evidente. A saber, as importações são oriundas de três grandes centros: Europa, EUA e China.

Enquanto a discussão nos centros hegemônicos se concentra na reversão dos efeitos da deslocalização causados pelas cadeias globais de valor, incentivando suas indústrias a retornar para seus países de origem (GEREFFI, 2020) e, assim, reduzir a dependência de insumos médicos, no Brasil a política comercial é voltada para abrir o mercado nacional à entrada de produtos importados, desincentivando a produção interna. Assim, a já existente assimetria permanece sendo aprofundada, com impactos para a saúde brasileira, que dependerá cada vez mais de importações para suprir sua demanda por insumos médicos.

Além da evidente contradição entre a atual política comercial e a crescente necessidade de insumos médicos pelo SUS, deve-se ressaltar que a política de saúde pública e universal brasileira está na mira de uma ofensiva ultraliberal (GADELHA; GOMES, 2018), que pretende desmontar esse sistema e privilegiar uma cobertura médica privada e excludente (BRAVO; PELAEZ; DE MENEZES, 2020). Esse projeto de desmonte (VENTURA et al, 2020) vai de encontro à política externa para a saúde (VENTURA, 2013) desenvolvida pelo país desde a redemocratização e que trouxe vários ganhos para o Brasil em termos de acesso a medicamentos e protagonismo internacional no debate sobre saúde. Apesar desse prestígio garantir voz ao país em foros internacionais como a OMS, em vez de utilizá-lo para democratizar o acesso a insumos médicos e vacinas, o governo Bolsonaro preferiu abrir mão desse ativo ao se voltar para o discurso negacionista e a política de desmonte.

Considerações finais

Ainda com a pandemia de Covid-19 em curso, o mundo necessita de bilhões de doses de vacinas antes das doses de reforço e da vacinação de crianças. Outras tantas serão necessárias a cada ano para reforço e combate a novas variantes (STIGLITZ; WALLACH, 2021). As decisões tomadas pelos membros da OMC quanto à proposta de *wavier* servirão como precedente sobre como os Estados responderão a futuras crises globais sanitárias e também climáticas (NTABA; UPRIMNY; YACOOB, 2021). As notícias sobre a emergência da Omicron mostraram como a comunidade internacional não conseguiu controlar o vírus e conduziram também ao adiamento da Conferência Ministerial da organização (MC12).

No Brasil, embora medidas tenham sido tomadas para atender a demanda nacional por produtos médicos e atores tenham proposto meios de produzir os insumos no Brasil (MENDONÇA, 2020), não é possível realizar mudanças substanciais sem uma política voltada para a defesa do sistema de saúde e da estrutura produtiva nacional, com investimentos significativos e constantes em P&D. No plano internacional, depois de ser submetido a severas críticas de outros países em desenvolvimento e acompanhar a mudança da posição dos EUA sobre o *waiver*, o Itamaraty atenuou a postura protelatória e a resistência à proposta em questão. Não se trata da aderência aos termos propostos originalmente por África do Sul e Índia, mas sim da adoção da linguagem do governo de Joe Biden, restrita à suspensão temporária de proteção patentária das vacinas contra a Covid-19.

Referências

- ALMEIDA, Elga. Entre o discurso solidário e a ação pragmática da cooperação brasileira em Moçambique. **Caderno CRH**, v. 29, n. 76, p. 53-68, 2016.
- BRASIL. Decreto nº 9.245, de 20 de dezembro de 2017. Institui a Política Nacional de Inovação Tecnológica na Saúde. **BRASIL**. 2017. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9245.htm>.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Desempenho da Atenção Primária à Saúde no Brasil é alvo de pesquisa inédita. **BRASIL**. 2020. Disponível em: <<https://aps.saude.gov.br/noticia/10136>>.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Política Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde. **BRASIL**. 2008. Disponível em: <https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/Politica_Portugues.pdf>.
- BRASIL. **Ministério da Saúde. Sistema de Informações Hospitalares do SUS (SIH/SUS)**. **BRASIL**. s.d Disponível em: <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?sih/cnv/qiuf.def>>. Acesso em 22 de novembro de 2021.
- BRASIL. **Ministério das Relações Exteriores. Vacinas e patentes – Nota Conjunta do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério da Economia, do Ministério da Saúde e do Ministério da Ciência,**

Tecnologia e Inovações. BRASIL. 7 de maio de 2021a. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/vacinas-e-patentes-2013-nota-conjunta-do-ministerio-das-relacoes-exteriores-do-ministerio-da-economia-do-ministerio-da-saude-e-do-ministerio-da-ciencia-tecnologia-e-inovacoes/>.

BRASIL. **Secretaria Geral do Governo. Sancionada lei sobre licença compulsória de patentes no caso de emergência de saúde pública.** BRASIL, 3 de setembro de 2021b. Disponível em: <<https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/noticias/2021/setembro/presidente-bolsonaro-sanciona-lei-sobre-licenca-compulsoria-de-patentes-no-caso-de-emergencia-de-saude-publica>>.

BRAVO, M. I. S.; PELAEZ, E. J.; DE MENEZES, J. S. B. A saúde nos governos Temer e Bolsonaro: Lutas e resistências. **SER Social**, v. 22, n. 46, p. 191–209, 2020.

CHADE, Jamil. Índia: falta de vacina é culpa de impasse criado por Brasil e países ricos. **UOL**, fevereiro de 2021. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2021/01/19/india-falta-de-vacina-e-culpa-de-impasse-criado-por-brasil-e-paises-ricos.htm?cmpid=copiaecola>>.

CHATTU et al. COVID-19 Vaccine, TRIPS e Global Health Diplomacy: India's Role at the WTO Platform “. **BioMed Research International**, v. 2021. Artigo ID 6658070, p. 1-8, 2021.

COMMONS NETWORK Et al. **Civil society letter supporting proposal by India and South Africa on waiver from certain provisions of the trips agreement for the prevention, containment and treatment of Covid-19.** 2021. Disponível em: <https://www.twn.my/announcement/signonletter/CSOLetter_SupportingWaiverFinal.pdf>.

FELIPE, M. S. S.; REZENDE, K. S.; ROSA, M. F. F.; GADELHA, C. A. G.. Um olhar sobre o Complexo Econômico Industrial da Saúde e a Pesquisa Translacional. **Saúde debate**, v. 43, n.123, p.1181-1193, 2019.

GADELHA, C. A. G. T.; GOMES, J. Desenvolvimento, Inovação e Saúde: a perspectiva teórica e política do Complexo Econômico-Industrial da Saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 23, n. 6, p. 1891-1902, 2018.

- GEREFFI, G. What does the COVID-19 pandemic teach us about global value chains? The case of medical supplies. **Journal of International Business Policy**, v. 3, 287–301, 2020.
- GUTERRES, A. The world faces a pandemic of human rights abuses in the wake of Covid-19. **The Guardian**, 22 de fevereiro de 2021. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/global-development/2021/feb/22/world-faces-pandemic-human-rights-abuses-Covid-19-antonio-guterres>>.
- HOPEWELL, K. Different paths to power: The rise of Brazil, India and China at the World Trade Organization. **Review of International Political Economy**, v. 22, p. 311-338, 2015.
- LABONTÉ, R.; JOHRI, M. Canada's opposition to a WTO proposal hurts developing countries' pandemic fight. **The Globe and Mail**, dezembro de 2020. Disponível em: <<https://www.theglobeandmail.com/opinion/article-canadas-opposition-to-a-wto-proposal-hurts-developing-countries/>>.
- LIMA, J. H. Saúde global e política externa brasileira: negociações referentes à inovação e propriedade intelectual. **Ciências & Saúde Coletiva**, v. 22, n. 7, p. 2213-2221, 2017.
- MARINGONI, G.; SCHUTTE, G.; BERRINGER, T. (org.). **As bases da política externa bolsonarista: relações internacionais em um mundo em transformação**. Santo André, SP: EdUFABC, 2021.
- MENDONÇA, H. Falta de insumos médicos pressiona debate sobre reconversão da indústria brasileira para coronavírus. **El País**, 04 de maio de 2020. Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/economia/2020-05-04/falta-de-insumos-medicos-pressiona-debate-sobre-reconversao-da-industria-brasileira-para-coronavirus.html>>.
- NTABA, Z.; UPRIMNY, R.; YACOOB, Z.. Rich countries must stop blocking the COVID vaccine patent waiver. **Al Jazeera**, 30 de novembro de 2021. Disponível: <<https://www.aljazeera.com/opinions/2021/11/30/rich-countries-must-stop-blocking-the-Covid-vaccine-patent-waiver>>.
- OMC. **Members discuss TRIPS waiver request, Exchange views on IP role amid a pandemic**, fevereiro de 2021. Disponível em: <https://www.wto.org/english/news_e/news21_e/trip_23feb21_e.htm>.

OMC. **Waiver From Certain Provisions Of The Trips Agreement For The Prevention, Containment And Treatment Of Covid-19 Communication From India And South Africa.** Outubro de 2020. Disponível em: <<https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/IP/C/W669.pdf&Open=True>>.

ONU. WHO warns of 'two-track pandemic' as cases decline but vaccine inequity persists. **UN News**, 07 de junho de 2021. Disponível em: <https://news.un.org/en/story/2021/06/1093472>.

OUR WORLD IN DATA. **Statistics and Research: Coronavirus (COVID-19) Vaccinations.** Disponível em: <<https://ourworldindata.org/Covid-vaccinations>>. Acesso em 08/03/2021.

PARIZ, T. Lula quebra patente de remédio anti-Aids. **G1**, maio de 2007. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Ciencia/0,,MUL-31234-5603,00-LULA+QUEBRA+PATENTE+DE+REMEDIO+ANTI-AIDS.html>>.

PODER 360. Bolsonaro sanciona, com vetos, lei que quebra patentes de vacinas. **Poder 360**, 3 de setembro de 2021. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/governo/bolsonaro-sanciona-com-vetos-lei-que-quebra-patentes-de-vacinas/>>.

PRABHALA, A; JAYADEV, A; BAKER, D. Want Vaccines Fast? Suspend Intellectual Property Rights. **The New York Times**, dezembro de 2020. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2020/12/07/opinion/Covid-vaccines-patents.html>>.

PUBLIC CITIZEN. **Waiver of the WTO's Intellectual Property Rules: Facts vs. Common Myths v 2.0**, dezembro de 2021. Disponível em: <<https://www.citizen.org/article/trips-waiver-facts-vs-myths-v2/>>.

RENGIFO, J. D. Las tensiones entre la propiedad intelectual y la pandemia por COVID-19 y sus implicaciones para los países del sur global. **El modelo de innovación biomédica falló: La máquina schumpeteriana de la innovación está rota**, p. 111. 2021

ROCHA, G; LELLI, F; FERRAZ, K. Política Externa da Saúde: como o Brasil lida com as patentes? **Observatório de Política Externa e da Inserção Internacional do Brasil (OPEB)**, 2021. Disponível em: <<https://opeb.org/2021/11/16/politica-externa-da-saude-como-o-brasil-lida-com-as-patentes/>>.

SCOFIELD, L. Vetos de Bolsonaro à lei de quebra das patentes beneficiam indústria e prejudicam cidadãos. **A pública**, 2021. Disponível em: <<https://apublica.org/2021/09/vetos-de-bolsonaro-a-lei-de-quebra-das-patentes-beneficiam-industria-e-prejudicam-cidadaos/>>. Acesso em 13 de dezembro de 2021

SHALAL, A.; MASON, J. **U.S. reverses stance, backs giving poorer countries access to COVID vaccine patents**. 2021. Disponível em: <<https://www.reuters.com/business/healthcare-pharmaceuticals/biden-says-plans-back-wto-waiver-vaccines-2021-05-05/>>. Acesso em 10 de dezembro de 2021.

SLEVIN, Terry. **Proposal from India and South Africa for a waiver of certain provisions of the TRIPS Agreement for the duration of the COVID-19 pandemic**. Australia Public Health Association, novembro de 2020. Disponível em: <<https://www.phaa.net.au/documents/item/4903>>.

STEINHAUSER, G.; HINSHAW, D.; HAYASHI, Y.. Prospects of Intellectual-Property *Waiver* on Covid-19 Vaccines Fade. **Wall Street Journal**, 18 de novembro de 2021. Disponível em: <https://www.wsj.com/articles/prospects-of-intellectual-property-waiver-on-Covid-19-vaccines-fade-11637251190?mod=Searchresults_pos7&page=1>.

STIGLITZ, J.; WALLACH, L. The pandemic will continue to rage as long as the WTO keeps bickering over vaccine rules. **CNN Business**, 30 de novembro de 2021. Disponível em: <<https://edition.cnn.com/2021/11/30/perspectives/wto-vaccine-restrictions-Covid/index.html>>.

THIRD WORLD NETWORK. **TRIPS waiver gains more support despite efforts to stall its passage**, dezembro de 2020. Disponível em: <<https://www.twn.my/title2/wto.info/2020/ti201213.htm>>.

THIRD WORLD NETWORK. **Two-thirds of WTO members issue call for a TRIPS waiver**, fevereiro de 2021. Disponível em: <<https://www.twn.my/title2/wto.info/2021/ti210220.htm>>.

UNPD. Global Dashboard for Vaccine Equity. *s.d.* Disponível em <https://data.undp.org/vaccine-equity/>>. Acesso em 10 de dezembro de 2021

USA. Statement from Ambassador Katherine Tai on the Covid-19 Trips *Waiver*. **USA – Office of United States Trade Representative**

Disponível em: <<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2021/may/statement-ambassador-katherine-tai-Covid-19-trips-waiver>>. Acesso em 10 de dezembro de 2021.

VENTURA, Deisy *et al.* Desafios da pandemia de COVID-19: por uma agenda brasileira de pesquisa em saúde global e sustentabilidade. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 36, n. 4, p. 1-5, 2020.

VENTURA, Deisy. Saúde Pública e Política Externa Brasileira. *Revista Internacional dos Direitos Humanos*, v. 10, n. 19, p. 99-117, 2013.

Capítulo 4

NEGACIONISMO E NEGÓCIOS: A POLÍTICA AMBIENTAL DA DIPLOMACIA BRASILEIRA

*Alessandro Pereira
Catarina Bortoletto
Diego Azzi
Letícia Lelis
Letícia Ribeiro
Lucas Moreno
Lucas Rocha
Luís Gustavo Branco
Olympio Barbanti Jr.
Pedro Lagosta
Pedro Mendes
Sara de Paula
Yamila Goldfarb⁽¹⁾*

Introdução

As questões ambientais e suas interfaces tiveram, por mais um ano, centralidade nas prioridades políticas do governo Bolsonaro. Infelizmente, tal importância é de cunho negativo, e se dá em função da estratégia governamental de retirar poder das políticas de proteção ambiental, e de ocupar a região amazônica sem considerar demandas de conservação e de proteção aos povos indígenas e aos povos e comunidades tradicionais. É, frontalmente, uma política que nega a importância das questões socioambientais, reconhecidas

(1) Alessandro Pereira, Catarina Bortoletto, Letícia Lelis, Letícia Ribeiro, Lucas Moreno, Lucas Rocha, Luís Gustavo Branco, Pedro Lagosta, Pedro Mendes, e Sara de Paula são discentes da UFABC. Diego Azzi e Olympio Barbanti Jr. são docentes no BRI da UFABC e Yamila Goldfarb colaborou como professora visitante do BRI até maio de 2021.

amplamente no conjunto de normas do próprio Brasil, expressas na Constituição e nas legislações infraconstitucionais, assim como reconhecidas nos regimes internacionais. As ações governamentais resultam da combinação perversa de elementos anacrônicos: pensamento econômico ultraneoliberal, que maximiza o lucro privado e entende degradação ambiental como externalidade, e pensamento militar para o qual o ambiente natural e as sociedades camponesas e indígenas que nele habitam são barreiras à ação militar e entraves à defesa da soberania nacional.

Consequências destas posturas têm sido demonstradas pelo OPEB desde 2019. No governo Bolsonaro tem ocorrido, no plano interno, o dismantelamento das estruturas de gestão e do orçamento dos órgãos federais das áreas de Meio Ambiente, Desenvolvimento Rural, e combate à fome. Nas áreas de conservação da biodiversidade e de proteção aos indígenas, como ocorre no Instituto Chico Mendes (ICMBio) e na Fundação Nacional do Índio (FUNAI), a administração foi militarizada, sendo possível constatar as prioridades do governo por meio de dados de gestão. Os autos de infração registrados em 2020 relativos a crimes contra a flora foram reduzidos em todo o país, e apenas na região amazônica tiveram queda de 50,2%, na comparação com 2018.

Ao mesmo tempo em que o desmatamento cresceu na Amazônia, o governo promoveu a ação das Forças Armadas na região. Estudo realizado por assessores parlamentares (Gabinete Compartilhado, 2021) indicou que em paralelo ao aumento do desmatamento, o governo federal reduziu o orçamento do Ministério do Meio Ambiente (dos R\$ 1,07 bilhões em 2014 para R\$ 647 milhões em 2020, em valores deflacionados), e aumentou os gastos com operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), em tese, destinadas a reprimir o desmatamento. Nessas operações, militares das forças armadas receberam R\$ 140 milhões em 2019, e R\$ 389 milhões em 2020, sem apresentar resultados ambientais e sociais tangíveis. Em outubro de 2021 a GLO não foi renovada, mas, para além dela, o Exército realizou a Operação Amazônia 2021, envolvendo 3.800 militares de várias partes do país, no que a Arma considerou como sendo o maior exercício militar já desenvolvido na Amazônia Brasileira – uma mobilização compatível com a preparação para um conflito armado.

Em agosto de 2019, nuvens de queimadas na Amazônia chegaram a São Paulo, atingindo, também, a região sul de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Paraná. Incêndios de grande escala se alastraram também pela região do Pantanal. Essas queimadas são apontadas por especialistas em meteorologia como tendo grande influência sobre o regime de chuvas na região Sudeste do Brasil, que enfrenta em 2021 uma das piores secas do último século. A escassez de água reduziu o fornecimento das hidrelétricas, aumentou o preço da eletricidade para consumidores, e levou o governo a acionar as usinas térmicas de geração elétrica.

Para além dos desastres ambientais no meio físico, o Brasil tem protagonizado um desastre diplomático na política ambiental internacional. O ex-ministro Ricardo Salles foi envolvido em um escândalo internacional de venda ilegal de madeira da Amazônia para compradores nos Estados Unidos, e teve que renunciar ao cargo. O mesmo ministro atuou para paralisar o Fundo Amazônia, que já havia realizado doações da ordem de R\$ 1,4 bilhão para projetos desenvolvidos pela União, governos estaduais e municipais, ONGs e universidades, além de atores internacionais. No mesmo período, de um lado, atores não governamentais foram culpabilizados, sem provas, por ações consideradas ilegais ou que resultariam em uma “internacionalização” da Amazônia. Inúmeros ativistas pelo meio ambiente e pelos direitos indígenas e de minorias sociais foram mortos nos últimos anos, numa escalada de violência que acompanha o recuo da fiscalização e segurança públicas. Em 2020, o Brasil ocupou a posição de quarto país onde mais se matam ativistas ambientais no mundo. Nos últimos anos, leis instituídas no governo Bolsonaro enfraqueceram a proteção ambiental e territorial, tornando mais vulneráveis os defensores dos direitos humanos.

Ao longo do último ano, sobretudo com as saídas forçadas de Ernesto Araújo e Ricardo Salles de seus cargos, ficou patente que o governo brasileiro tem adotado estratégias de dissimulação na sua ação diplomática socioambiental, buscando projetar uma imagem diferente do que se constata por meio de imagens de satélites, dados quantitativos e análises de política doméstica. A tentativa de projetar uma nova imagem ambiental do país, no entanto, não tem tido êxito em modificar o padrão de isolamento de Jair Bolsonaro no plano internacional.

O Plano Operativo apresenta três “macrotemas transversais” (inovação, ambiente de negócios e financiamento) e “e cinco eixos de ações prioritárias a serem implementadas no período 2020-2023” (tolerância zero ao desmatamento ilegal, regularização fundiária, ordenamento territorial, pagamento por serviços ambientais, e bioeconomia). Os três primeiros eixos parecem exemplos da prática dissimulada do governo, posto que não há qualquer ação clara na direção das prioridades anunciadas. Por sua vez, o governo criou políticas para que produtores rurais na Amazônia possam receber pagamento por serviços ambientais (Plano Amazônia + Carbono, e Plano de Agricultura de Baixo Carbono (ABC) +) e tem investido em medidas para a chamada bioeconomia.

É neste cenário que o grupo de trabalho de meio ambiente do OPEB busca capturar e analisar os posicionamentos nas arenas internacionais e as tendências para a área de meio ambiente no Brasil. Ao longo de 2021 foram produzidos 12 textos analíticos, que propiciam uma visão panorâmica da política externa ambiental e da inserção internacional do Brasil nessas questões. Esse capítulo apresenta essas discussões nas seções a seguir. A primeira traz uma análise a respeito do impacto da nova política externa dos EUA de Joe Biden sobre a PEB bolsonarista, que privilegiou abertamente as relações com Donald Trump. A segunda e terceira seções tratam das recentes iniciativas de desenvolvimento sustentável para a retomada pós-pandemia e da disputa pelo significado do conceito de bioeconomia.

Na quarta seção apresentamos os ajustes promovidos na PEB ambiental com a saída de Ernesto Araújo e a chegada de Carlos França ao comando do Itamaraty, assim como a troca de Ricardo Salles por Joaquim Leite no Ministério do Meio Ambiente. As seções quatro, cinco e seis analisam, respectivamente, a atuação brasileira em três relevantes Cúpulas multilaterais ocorridas em 2021: a Cúpula dos Sistemas Agroalimentares, a Conferência das Partes sobre a Biodiversidade (COP 15) e a Conferência das Partes sobre a Mudança do Clima (COP 26).

Finalmente, na conclusão, fazemos um breve balanço dos três anos de política ambiental do governo Jair Bolsonaro (PL).

O ajustamento da PEB bolsonarista diante da nova política externa dos EUA

A prática da “Nova Política Externa Brasileira” (nome autoproclamado da gestão Ernesto Araújo no Itamaraty) já não vinha rendendo

bons resultados antes de 2021, mesmo no cenário de alinhamento (ou subordinação explícita) do Brasil para com o governo republicano de Donald Trump. No entanto, essa aliança ideológica entre os dois governos teve fim com a posse do democrata Joe Biden como presidente norte-americano. Parte do afastamento está ligada ao fato de que a questão ambiental e do desenvolvimento sustentável subiu ao status de *high politics* para os EUA. Biden anunciou ainda em sua campanha que disponibilizaria 20 bilhões de dólares para o combate ao desmatamento brasileiro e ainda afirmou que se as medidas ambientais não fossem cumpridas o Brasil sofreria consequências econômicas significativas. Já empossado como presidente, Joe Biden enviou uma carta ao presidente Jair Bolsonaro defendendo que os dois países unam esforços no combate à pandemia da Covid-19 e nos desafios da agenda ambiental.

A mudança de administração nos EUA colocou na berlinda o negacionismo e o antiglobalismo que marcaram a gestão Ernesto Araújo à frente do Itamaraty. Sem o respaldo de Trump e em atrito com a China, o isolamento brasileiro se aprofundou de forma acelerada – justamente em meio à urgência de coordenação internacional na busca por vacinas contra a Covid-19. A queda de Ernesto Araújo do MRE, substituído pelo igualmente inexpressivo Carlos França, representou a tentativa do governo Bolsonaro de reconstruir pontes queimadas e recuperar a confiança da comunidade internacional na diplomacia brasileira.

Os problemas ambientais e sanitários agravados ao longo de 2020 e 2021, no entanto, se mostrariam obstáculos importantes para ambições do governo Bolsonaro em diversas frentes: no plano comercial, travando a ratificação do Acordo Mercosul-UE; no de investimentos, dificultando a entrada do Brasil na OCDE; nas exportações, com as restrições sanitárias e fitossanitárias à pecuária, inclusive por parte da China. Governos estrangeiros que acompanham a realidade brasileira já se deram conta de que mesmo com as mudanças ministeriais “a boiada continua passando” e o afrouxamento da legislação ambiental ainda faz parte da realidade brasileira.

Soma-se a isto a crescente onda de denúncias contra o governo Bolsonaro pela escalada do autoritarismo e a crescente violação de direitos de comunidades indígenas e ativistas ambientais e de direitos humanos no Brasil. A ONG internacional *Human Rights Watch*

(HRW), cuja missão é defender e investigar violações dos direitos humanos, apresentou uma carta a John Kerry – enviado especial dos Estados Unidos para o Clima. Nesta carta, a entidade pede que Joe Biden utilize o interesse do governo Bolsonaro na entrada da OCDE como moeda de troca para a redução das taxas de desmatamento, de impunidade para crimes ambientais e de violência contra ambientalistas e comunidades indígenas.

Diante das dificuldades de diálogo do atual governo federal e sua posição negacionista os estados e os municípios têm, por meio da paradiplomacia, se mostrado cada vez mais importantes em negociações internacionais ambientais, climáticas e alimentares, na defesa de seus interesses locais. Recentemente, a coalizão Governadores pelo Clima, coalizão de 21 governadores brasileiros comprometidos com o enfrentamento da crise climática, enviaram uma carta ao presidente dos EUA Joe Biden com o intuito de criar uma parceria para proteção ambiental. A iniciativa procurou lançar os governadores como atores que se comprometem com a proteção da floresta, o reflorestamento e o desenvolvimento de uma economia verde. Dessa forma, a coalizão Governadores pelo Clima buscou atrair investimentos dos EUA para lançar o Brasil como um país que pode ter uma economia de base ecológica. As novas dinâmicas de acumulação da bioeconomia são o tema da próxima seção.

Reorientação internacional do desenvolvimento e a disputa sobre a bioeconomia

É patente que a crise climática traz consigo questões relativas à necessidade de reorientação do modelo de desenvolvimento para que sejam alcançadas metas ambiciosas de redução de emissões de GEE. Nesse contexto, pode-se identificar agora duas principais forças-motrizas: de um lado a retomada da presença dos Estados Unidos nas discussões sobre meio ambiente/clima, pobreza e direitos humanos e; de outro, o desenho de uma retomada da economia pós-Covid-19. Não são questões excludentes.

A pandemia global, de fato, insere a discussão em uma possível estratégia de recuperação econômica “verde” ou “sustentável” pós-Covid-19, de forma a criar empregos e gerar renda – uma alternativa “climática” aponta para setores estratégicos ligados à economia de

baixo carbono. O próprio G7 enfatizou a questão ambiental em sua cúpula no dia 13 de junho, quando os países mais industrializados do mundo lançaram um conjunto de documentos que sinalizam novo alinhamento em relação às questões de desenvolvimento internacional para as próximas décadas. Parte deste conjunto, o documento sobre questões ambientais (*nature compact*) possui indicações que colidem frontalmente com a agenda do governo Bolsonaro.

Nesta reorientação do desenvolvimento no contexto de recuperação pós-pandemia, o debate sobre bioeconomia e transição energética sustentável ganha relevância a partir das discussões sobre mudanças climáticas. Está claro nas discussões sobre clima, assim como em outras dimensões de sustentabilidade, que a ultrapassagem de fronteiras ecossistêmicas por processos produtivos insustentáveis ameaça a própria vida na Terra.

Bioeconomia é um conceito em disputa, que vem ganhando espaço nas discussões sobre o futuro das práticas econômicas e das relações entre o ser humano e o ambiente. Desta forma, principalmente entre os países do Norte Global, tal conceito se difunde como uma alternativa de unir o crescimento econômico com as boas práticas ambientais (CGEE, 2017). Porém, é de 2009 um dos principais documentos norteadores do conceito. Produzido pela OCDE com o título *“The Bioeconomy to 2030: Designing a Policy Agenda”* (Mougenot-Doussolin, 2021), o documento pontua três principais frentes em que a bioeconomia é aplicada: biotecnologia industrial, produção primária e saúde humana.

Do ponto de vista da esfera pública brasileira, o país vem construindo sua estratégia nacional de bioeconomia por meio do Plano de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação em Bioeconomia (PACTI-Bioeconomia), desenvolvido pelo Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE) – organização social supervisionada pelo Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC). Este é um documento orientador para o desenvolvimento científico e tecnológico da bioeconomia brasileira, mas que ainda está sob construção, com a delimitação de estratégias para a implementação de políticas capazes de promover o desenvolvimento desse amplo setor. Além disso, o plano é construído por um Grupo Técnico de Trabalho formado por membros do MCTIC e do CGEE, da academia e centros de Pesquisa e Desenvolvimento e representantes do setor

empresarial. O Plano está dividido em três linhas temáticas centrais: biomassa, bioprodutos e processamento e biorrefinarias.

Apesar de o Brasil ser o país mais biodiverso do mundo, concentrando 20% do número total de espécies existentes já catalogadas, de a Amazônia ser a floresta tropical mais biodiversa do mundo, não há no Plano qualquer menção à Amazônia e aos povos tradicionais detentores de conhecimentos sobre a nossa biodiversidade. No entanto, as matérias-primas mais abordadas pelo Plano como contrapartida ao uso de derivados fósseis são a cana-de-açúcar, soja, milho, eucalipto, girassol, algodão, entre outras matérias-primas ligadas ao agronegócio.

De fato, empresas ligadas a algumas frações do agronegócio, assim como aos setores de bioquímicos, de biocombustíveis, de florestas plantadas e de produção de energia por meio da biomassa vêm se apropriando do conceito “bioeconomia” para alavancar seus negócios.

No Brasil, a bioeconomia parece ainda estar limitada aos biocombustíveis líquidos. De um lado, o etanol, extraído de cana-de-açúcar, e, de outro, em escala crescente, o biodiesel, produzido a partir de óleos vegetais, especialmente o óleo de soja, ou gorduras animais e adicionado ao diesel de petróleo em proporções variáveis. Assim, o lançamento da Plataforma Biofuturo, presidida pelo Brasil, se baseia na necessidade de se realizar a transição do atual modelo de produção, intensivo em carbono, para produção e uso de biocombustíveis, bioenergia e produtos de base biológica. A iniciativa é integrada por Argentina, Canadá, China, Dinamarca, Egito, Estados Unidos, Filipinas, Finlândia, França, Índia, Indonésia, Itália, Marrocos, Moçambique, Países Baixos, Paraguai, Suécia, Reino Unido e Uruguai. Há uma forte incidência da agenda de energia e combustíveis, mas o chamado biofuturo vai além, com vistas a uma ampla alteração da base tecnológica do atual processo de acumulação do capital por meio do uso sustentável de insumos provenientes de recursos naturais.

Haverá uma oportunidade de desenvolvimento bioeconômico para o Brasil, em função de sua desindustrialização e da riqueza de sua biodiversidade? Essa parece ser a questão central deste debate. Embora a riqueza ambiental seja um ativo estratégico que confere ao Brasil vantagem comparativa, as políticas governamentais de Bolsonaro vão no sentido de destruir esse patrimônio, ao mesmo

tempo a área de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) é igualmente solapada. O Brasil tem um papel central nesse tema pois, além do papel na Plataforma Biofuturo e na bioeconomia — em especial pela produção de etanol — o país tem uma enorme responsabilidade em fomentar sistemas produtivos que façam uso sustentável da biodiversidade, posto que é um país megabiodiverso. Mas o que se constata é o negacionismo e a devastação socioambiental.

A política externa brasileira, marcada historicamente pelo papel de protagonista nas conferências internacionais sobre meio ambiente e mudanças climáticas, parece não ter como prioridade, neste momento, os princípios para a transição bioeconômica sugeridos pela Plataforma Biofuturo. Para que o Brasil avance na transição para uma economia de baixo carbono no pós-pandemia, é fundamental a adoção de políticas públicas de CT&I. Contudo, os projetos relacionados à bioeconomia e à economia de baixo carbono, como a Plataforma Biofuturo e o projeto Oportunidades e Desafios da Bioeconomia (ODBio), parecem não fazer parte da agenda principal do Governo Federal, o que limita os resultados dos projetos. Sem uma estratégia nacional contundente voltada à transição para uma bioeconomia de baixo carbono, o que inclui investimentos massivos em CT&I e uma ação integrada entre os setores da sociedade (públicos e privados), o Brasil perderá a chance de liderar essa frente econômica tão promissora, ao passo que reforçará a inserção externa do país baseada no fornecimento de commodities.

Amazônia 4.0: bioeconomia socioambiental tenta construir alternativa ao desmatamento

A Amazônia está no centro das discussões ambientais, diplomáticas e econômicas do Brasil. A conservação e o uso sustentável dos seus recursos naturais são fundamentais para a manutenção da maior biodiversidade do planeta, responsável pela regulação do clima em escalas local, regional e global. Essas escalas e a importância geopolítica e econômica da Amazônia fizeram com que ela estivesse sempre no topo das preocupações diplomáticas brasileiras, em especial pela manutenção da soberania nacional sobre essa região, que abarca quase metade do território nacional. Por sua vez, o uso econômico da maior floresta do mundo tem se baseado

principalmente na mineração industrial e garimpeira, na extração de madeira nobre e na conversão da cobertura vegetal luxuriante em monocultura de soja e pasto para criação bovina extensiva. Em larga medida, soja, madeira e gado são destinados a mercados internacionais, com baixíssimo valor agregado, e, nos três casos, sob controle de um grupo pequeno de empresários e proprietários rurais. Ainda assim, soja e gado são atualmente fundamentais para o saldo positivo da balança comercial brasileira.

A proposta de uma bioeconomia para a Amazônia é particularmente chamativa no ambiente internacional, e foi tema central em um ano marcado por conferências das Nações Unidas sobre biodiversidade, clima e oceanos. Dessa forma, discussões sobre o bioma sobem ao topo da agenda internacional, e devem colocar o Brasil na berlinda e questionar a condução das políticas ambientais pelo governo Bolsonaro.

A Conferência das Partes da Convenção da Biodiversidade (COP 15), realizada nos dias 15 a 28 de outubro na cidade chinesa de Kunming, teve três objetivos: a conservação da biodiversidade, o uso sustentável de seus componentes e a repartição justa e equitativa dos benefícios decorrentes do uso dos recursos genéticos. De acordo com a Plataforma Intergovernamental sobre Biodiversidade e Serviços Ecossistêmicos, a ameaça de extinção atinge 12,5% do total da biodiversidade animal e vegetal do planeta, número que deve aumentar com o agravamento do aquecimento global e das mudanças climáticas.

Para além do equilíbrio do planeta e manutenção dos serviços ecossistêmicos, a biodiversidade é fundamental na prevenção de novas pandemias, como a da Covid-19. Ela consegue conter, por meio da diversidade genética, a expressão ou uma mutação patogênica, evitando que ela se espalhe rapidamente. O Brasil, detentor de 20% de toda a fauna e flora presente na Terra, deveria ser protagonista de ambas as conferências, no entanto, devido ao enorme retrocesso ambiental sob o governo de Jair Bolsonaro, o país se colocou na condição de pária internacional, enquanto presencia o aumento da destruição dos seus biomas e o aumento das emissões de gases do efeito estufa.

De acordo com o Grupo de Trabalho pelo Desmatamento Zero (composto por ONGs ambientais com atuação destacada no Brasil

e no exterior), o desmatamento na Amazônia foi responsável por 26% das emissões domésticas de gases do efeito estufa (GEE) do país. No mesmo ano, o Brasil foi o sétimo emissor mundial de GEE e, nada menos que 51% foram causados pelo desmatamento nos biomas brasileiros. Como conclui o grupo, zerar o desmatamento é a forma mais rápida e fácil para o país reduzir emissões e cumprir com o Acordo de Paris (ABRAMOVAY, 2020).

Queda de Ricardo Salles desnuda contradições ambientais

Pouco mais de trinta dias após o presidente Bolsonaro se apresentar na Cúpula do Clima, realizada em abril e liderada pelo presidente dos EUA, Joe Biden, e pelo enviado especial para o clima, John Kerry, eis que no plano doméstico os diversos exemplos de uso não sustentável dos recursos naturais, quando não criminoso, demonstram que o discurso ambiental do governo brasileiro está recheado de retórica vazia. Na contramão das expectativas internacionais, porém, dez dias após Bolsonaro discursar, em 3 de maio, o ministro Ricardo Salles dava explicações à Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados a respeito dos cortes no orçamento do Ministério do Meio Ambiente (MMA), que, em 2021, teve redução de 50% em comparação a anos anteriores.

Salles admitiu que os cortes fragilizam as operações de fiscalização da pasta, mas argumentou falsamente quando, confrontado com dados indicando que de agosto de 2019 a julho de 2020 o desmatamento na Amazônia aumentou 10% comparado ao mesmo período de 2018 a 2019, afirmou que são as populações locais as maiores responsáveis pelo desmatamento na região – o que foi contestado por diversos parlamentares presentes à oitiva, e é negado por dados de imagens de satélite que analisam a localização e extensão das áreas desmatadas.

Segundo o Observatório do Clima, há ainda outras medidas implementadas na gestão de Salles que estão sob escrutínio da PF, sobretudo em torno do favorecimento àqueles que praticam crimes ambientais desde que o Ministro instalou a prática da conciliação ambiental, reduzindo ainda mais a já frágil aplicação de multas pelo IBAMA, uma vez que menos de 2% das autuações nos últimos dois

anos tiveram origem em decisões de conciliação. Desde outubro de 2019, quando se instituiu a conciliação, o IBAMA aplicou quase 15 mil autos de infração e, no entanto, foram realizadas apenas 5 audiências em todo ano de 2020 e 247 entre janeiro e abril de 2021. O julgamento de multas na gestão Salles também caiu drasticamente, tendo sido julgados 5.522 processos em 2020 ante mais de 20 mil em 2018 e 2019. Adotou-se, então, uma postura de dissimulação por meio de discursos com recheio técnico, enquanto as práticas continuam as mesmas.

Para além do esforço de dissimulação do discurso, é possível identificar que há canais diplomáticos bloqueados na área ambiental e que tendem a continuar fechados. O desmatamento na Amazônia havia caído antes do governo Bolsonaro porque existia uma política – o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) – que era efetiva. O PPCDAm tinha uma visão ampla do problema: ações de contenção de curto, médio e longo prazos atuando em várias frentes, e incluindo medidas de aperto financeiro aos municípios e empresas responsáveis pelo desmatamento; tinha mecanismos efetivos de fiscalização; e medidas de apoio institucional. Esse plano foi desenvolvido após uma década de fortalecimento dos órgãos ambientais federais e estaduais, com auxílio da cooperação ambiental internacional, que injetou por canais bilaterais e multilaterais milhões de dólares e euros a fundo perdido. Tudo isso foi descartado por Bolsonaro e nenhum plano efetivo o substituiu.

Não é de se esperar que a entrada de Joaquim Álvaro Pereira Leite vá aliviar as demandas por responsabilidade ambiental que atores centrais do sistema internacional endereçam ao governo brasileiro. Está claro que o novo ministro fez sua carreira no mercado privado, que é um ruralista e representa prioritariamente os interesses ruralistas, tem um longo histórico como conselheiro na Sociedade Rural Brasileira (SRB), e é parte atuante da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA).

No Ministério do Meio Ambiente, Pereira Leite estava à frente da área que deveria conter os desmatamentos na Amazônia, e, também, cuidar do novo mercado de pagamento por serviços ambientais. Esse parece ser seu interesse especial. Trata-se da negociação do Capítulo 6 do Acordo de Paris, sobre precificação de carbono e

mercados entre empresas e entre países. Sobre esse ponto, especificamente, países industrializados podem entrar em consenso com o governo Bolsonaro, e aceitar as bases do programa Floresta+, que estava sob a responsabilidade de Pereira Leite no MMA. O Floresta+ pode irrigar com milhões de dólares os cofres nacionais e os bolsos do setor privado ligado ao agro. Atualmente, cerca de 3% dos proprietários de imóveis rurais no Brasil são donos de cerca de 62% das terras em imóveis rurais no país. A produção rural no Brasil está financeirizada, e tem importância fundamental no saldo positivo da balança comercial do país.

O Brasil tem seu Plano de Agricultura de Baixo Carbono (ABC), mas também tem sua pecuária de altíssimo carbono – e de destruição da biodiversidade. Em associação com danos à integridade de áreas especialmente protegidas (parques nacionais, reservas biológicas e outras categorias), de invasões de terras indígenas, e de uma agenda que é contrária, também, aos interesses dos povos e comunidades tradicionais, o governo Bolsonaro parece habitar um mundo onde o meio ambiente só conta se dele for extraído dinheiro com taxas de lucro que desconsideram gastos com proteção ambiental.

O Brasil distante dos novos planos de desenvolvimento verde

Antes mesmo do início da pandemia de Covid-19, na virada de 2019 para 2020, a economia global ainda apresentava dificuldades vinculadas às sequelas deixadas pela crise de 2008. Ainda que algum crescimento tenha sido retomado, este se deu junto com um aumento da precarização, da informalidade e da pobreza. Como se sabe, a necessidade de um modelo de desenvolvimento sustentável – econômica, social e ambientalmente – já estava em debate no sistema ONU através de grandes iniciativas como a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável e o Acordo de Paris sobre a mudança do clima.

No entanto, já era possível observar uma brecha entre os compromissos (que recordemos, são não vinculantes) assumidos no plano internacional e sua implementação no âmbito doméstico pelos governos, setor privado e sociedade civil organizada. O nacionalismo econômico e as rivalidades geopolíticas deslocaram a cooperação multilateral e fragilizaram regimes internacionais, resultando num

fracasso de curto prazo com relação aos compromissos assumidos pelas nações nas conferências sobre desenvolvimento sustentável, mudança do clima, sobre a biodiversidade e sobre a população.

O mais recente relatório do IPCC da ONU trouxe a alarmante constatação de que já não será possível atingir as metas minimamente ambiciosas do Acordo de Paris com relação ao aquecimento global e a mudança do clima, o que significa também que estamos longe do desenvolvimento sustentável preconizado na Agenda 2030. O negacionismo climático praticado por nações como o Brasil não apenas atrasa os diálogos e esforços de adaptação e mitigação frente à mudança do clima, mas também afasta o país de toda uma engrenagem de investimentos que está sendo mobilizada internacionalmente através de “Novos Acordos Verdes” impulsionados por países, blocos e organismos internacionais, frequentemente via parcerias público-privadas. Com o avanço do combate à pandemia, tem ganhado relevância a retomada do tema do desenvolvimento sustentável estimulado por meio de amplos investimentos estatais. Sobretudo com a eleição de Biden, a orientação do gasto público tem mudado. Mas os EUA não estão sozinhos nesta mudança. União Europeia, Noruega, França, Alemanha, Holanda, Coreia do Sul, China, Índia e o próprio sistema ONU também estão colocando em prática seus planos de desenvolvimento verde.

Global Green New Deal

O *Global Green New Deal* foi proposto originalmente no contexto da tripla crise de 2008: financeira, de combustíveis e de alimentos. Em um relatório preparado para o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) foram elencadas uma combinação de ações políticas que estimulariam a recuperação econômica e, ao mesmo tempo, melhorariam a sustentabilidade da economia mundial. “O Global Green New Deal (GGND) apela aos governos para alocar uma parcela significativa do financiamento de estímulo aos setores verdes e estabelece três objetivos: (i) recuperação econômica; (ii) erradicação da pobreza; e (iii) redução das emissões de carbono e degradação do ecossistema; e propôs uma estrutura para programas de estímulo verde, bem como políticas domésticas e internacionais de apoio”. Passados mais de dez anos de sua proposição original,

somente agora é que ganham tração uma variedade de planos de crescimento verde.

A Conferência das Nações Unidas para Comercio e Desenvolvimento (UNCTAD) tem sido a principal formuladora de princípios e políticas voltadas a um Global Green New Deal – tendo o *Trade and Development Report 2019* trazido como tema central “O financiamento do Global Green New Deal”. De acordo com a UNCTAD, um Novo Acordo Verde Global deve combinar “recuperação ambiental, estabilidade financeira e justiça econômica por meio de investimentos públicos massivos na descarbonização de nossos sistemas de energia, transporte e alimentação, garantindo empregos para trabalhadores deslocados e apoiando caminhos de crescimento de baixo carbono nos países em desenvolvimento”. Trata-se, ainda, de seguir na busca por maneiras de “recuperar o *policy space* [dos Estados] perdido para o livre capital e remodelar os mecanismos de cooperação internacional e coordenação de políticas tendo a inclusão e a sustentabilidade como missão”.

Um governo disposto a trabalhar por um *Green Deal brasileiro* terá que enfrentar as contradições da nossa base de produção agroexportadora e todas as resistências que a acompanharão, buscar cooperação com os setores que já estão se articulando e principalmente cooperações internacionais, para garantir sua inserção nesse novo cenário.

Itamaraty pós-Trump: entre discurso retórico e ajustamento diplomático

Com o fim da administração negacionista e pró-combustíveis fósseis de Donald Trump, Joe Biden colocou como uma das prioridades em sua administração o tema da mudança climática e do desenvolvimento sustentável – posicionamento este que havia sido parte de suas promessas de campanha. Uma mudança significativa foi que Biden, já no seu segundo dia de mandato, em 21 de janeiro de 2021, anunciou a volta dos EUA ao Acordo de Paris e, desde então, vem buscando recuperar protagonismo do país nos temas ambientais. Os EUA vêm atuando com foco nas relações multilaterais e na perspectiva de fortalecimento da cooperação global, visando estimular outros países a aumentarem a ambição de suas contribui-

ções nacionalmente determinadas, a fim de atingir um alinhamento entre as emissões atuais e as recomendações científicas para frear o aquecimento global e os eventos climáticos extremos.

Esta orientação ambiental em múltiplas esferas da política externa estadunidense é representada pela figura de John Kerry. Durante os meses iniciais de governo, Kerry visitou diversos países para tentar formar uma ampla coalizão de cooperação climática. Um destes países foi a China, atual rival dos EUA em diversas áreas de tecnologia e inovação. Embora os Estados Unidos desejem uma cooperação climática mundial e a demanda chinesa por produtos e serviços ambientais esteja estimada em oportunidades de comércio de mais de US\$ 16 trilhões, deve-se considerar o peso dos interesses da corrida tecnológica de ambos países pelo o mercado de suplementos de energia limpa, em que os EUA que tem como maior concorrente justamente a China – principalmente em baterias para carros elétricos, painéis de energia solar, turbinas eólicas, entre outros – o que pode representar obstáculos em conciliar a rivalidade político-econômica com o compromisso ambiental coletivo.

O governo Bolsonaro se viu claramente tensionado pelos anseios ambientalistas da administração Biden. Assim, o alinhamento automático de Bolsonaro aos Estados Unidos transforma-se em um desafio, visto que as mudanças na política externa norte-americana obrigam o governo brasileiro a realizar suas próprias mudanças a contragosto, já que seu alinhamento ideológico era mais com uma facção do partido republicano do que com os EUA como um todo diverso e complexo. Sob pressão, o discurso de Bolsonaro durante a Cúpula do Clima teve como objetivo passar uma mensagem de segurança sobre o papel do governo brasileiro em torno das questões ambientais, buscando diminuir a visão extremamente negativa que se formou sobre o país no exterior durante a gestão do chanceler Ernesto Araújo.

Além de apresentar dados contestáveis, Bolsonaro fez duas promessas em seu discurso: a) alcançar a neutralidade climática até 2050 e b) eliminar o desmatamento ilegal até 2030, ambas as quais foram feitas de forma vaga e sem planejamento. Destaca-se também a contradição do compromisso do presidente em dobrar o orçamento para a preservação ambiental, uma vez que os recursos do ministério do meio ambiente para 2021 foram os menores das

últimas duas décadas, o que se soma à reformulação do plano para a Amazônia um mês antes da cúpula, colocando intenções pouco lógicas e metas imensuráveis. Além de contraditória, sua promessa durou pouco, pois um dia após sua fala na Cúpula, 240 milhões de reais foram cortados do orçamento do Meio Ambiente.

As repercussões do discurso brasileiro na cúpula foram, em sua maioria, céticas sobre as metas apresentadas e sobre o posicionamento do governo Bolsonaro. As metas sobre neutralidade climática e eliminação do desmatamento ilegal foram tidas como vagas, sem um plano definido sobre como alcançá-las, ambientalistas destacando a fala como “vazia” ou sem compromisso com a nova ordem de Biden. A imprensa internacional focou na moderação de Bolsonaro, estando, porém, céticos sobre seus compromissos, dando destaque ao isolamento do governo brasileiro, que perdeu seu maior parceiro, Donald Trump. O presidente americano Joe Biden disse durante o segundo dia da cúpula que os anúncios de Bolsonaro são “notícias encorajadoras”, destacando os países que determinaram metas ambiciosas. John Kerry, também se apresentou surpreso com os discursos da cúpula, destacando o de Bolsonaro como ‘muito bom’. A política ambiental do governo não se transforma simplesmente a partir da retórica de um discurso. Será preciso acompanhar de perto os posicionamentos da diplomacia ambiental brasileira até as eleições de 2022 para se ter uma avaliação do impacto da pressão que os EUA, de Biden e Kerry, e a UE, de Merkel/Scholz e Macron, vem buscando exercer sobre o Brasil.

Cúpula dos Sistemas Alimentares da ONU e a posição brasileira

Sob denúncias de captura das negociações pelas corporações agroalimentares, a primeira Cúpula dos Sistemas Alimentares da ONU ocorreu ao final de setembro sob fortes críticas e boicotes. A posição brasileira apresentou um país muito diferente da realidade. A Cúpula dos Sistemas Alimentares (CSA), nos dias 23 e 24 de setembro, foi a primeira de três importantes conferências internacionais promovidas pelas Nações Unidas para tratar sobre a fome, o clima e a biodiversidade. Entre os principais desafios da humanidade neste século, o combate à fome e às mudanças climáticas certamente ganham maior destaque.

O Relatório *The State of Food Security and Nutrition in the World 2021*, produzido pela Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), evidencia que a meta contida na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável de atingir a Fome Zero até 2030 está cada vez mais distante. Nos últimos cinco anos, segundo o Relatório, a fome no mundo se mantinha praticamente inalterada, mas com a pandemia de COVID-19, e as crises desencadeadas por ela, a fome aumentou 1,5 pontos percentuais em 2020, “cerca de 118 milhões a mais de pessoas enfrentaram a fome em 2020 do que em 2019”. No total, estima-se que entre 720 e 811 milhões de pessoas no mundo enfrentaram a fome em 2020.

O lugar da agropecuária

O governo Jair Bolsonaro, aliado de primeira hora do agronegócio, encontra-se pressionado pela dinâmica do mercado mundial de *commodities* agrícolas, que vem causando desequilíbrios na balança comercial brasileira e no abastecimento o mercado interno. Políticas sólidas de segurança e soberania alimentar deveriam ser características-chave para o desenvolvimento social do Brasil segundo um modelo sustentável e inclusivo. Atualmente, estes aspectos se encontram relegados à irrelevância pela política agrícola e ambiental do governo brasileiro, que vem promovendo espantoso aumento do uso de agrotóxicos nocivos e a expansão da fronteira pecuária no Pantanal e na Amazônia. A agricultura deixada sob o controle do livre mercado está penalizando o consumidor brasileiro, enquanto garante o atendimento às necessidades do próprio agronegócio e os interesses do mercado externo.

Um ponto em comum que liga o relatório sobre a mudança do clima do IPCC e o relatório sobre sistemas alimentares da FAO é, justamente, a agropecuária. Mas por quê? De um lado, há o desafio de acabar com a fome e a desnutrição, alimentando com qualidade uma população global cada vez maior – espera-se que na década de 2060 o mundo atinja 9,7 bilhões de pessoas. De outro, a agropecuária extensiva e a agricultura corporativa são atividades que estão entre aquelas que mais contribuem para as mudanças climáticas. Os principais gases de efeito estufa (GEE), causadores do aquecimento global, são o dióxido de carbono (CO₂), óxido nitroso (N₂O) e meta-

no (CH₄). Esses gases são gerados pela atividade agropecuária tal como produção e o uso das diversas classes de produtos agroquímicos e agrotóxicos; pela rizicultura com irrigação por inundação; pelo desmatamento e queima da cobertura vegetal; e pela pecuária (GODIN *et al*, 2017). Para se ter uma ideia, no Brasil mais de 70% das emissões de gases de efeito estufa (GEE) provêm da agropecuária ou do desmatamento.

Trata-se de um paradoxo, posto que a agricultura ao mesmo tempo em que se beneficia da degradação ambiental, ao evitar custos de produção, é uma das atividades mais impactadas pelas mudanças climáticas, especialmente pela maior frequência de eventos climáticos extremos, como secas e inundações, vento e o aumento da temperatura, que deverão acentuar perdas na produção agrícola, ou até mesmo impossibilitar a produção em certas regiões do país.

É justamente para lidar com esses desafios e outros que a primeira Cúpula dos Sistemas Alimentares (CSA) foi realizada. O encontro propõe organizar e acelerar esforços, tendo como base os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), de forma a possibilitar a transição dos sistemas alimentares para a sustentabilidade. A cúpula foi organizada em cinco linhas de ação temáticas: a) Garantia de acesso a alimentos seguros e nutritivos para todos; b) Mudança para padrões de consumo sustentáveis e saudáveis; c) Promover a produção em escala de alimentos “positiva” para a natureza; d) Promovendo meios de subsistência equitativos, e; e) Construindo resiliência a vulnerabilidades, choques e estresse.

Devido às suspeitas de que as corporações estavam dominando a agenda, uma enxurrada de críticas à CSA surgiu, inclusive de dentro da própria ONU. As críticas mais contundentes foram feitas por movimentos sociais, espalhados pelo mundo e ligados a pequena agricultura baseada na agroecologia, na defesa da soberania alimentar e dos direitos dos povos tradicionais, como a *La Via Campesina*, a GRAIN, a *Civil Society and Indigenous Peoples’ Mechanism* (CSM). Críticas também vieram de acadêmicos, ambientalistas, e de Organizações sem fins lucrativos ligados ao Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequada, como a respeitada nutricionista estadunidense Marion Nestle (NESTLE, 2021), o grupo de pesquisa investigativa sem fins lucrativos *U.S. Right to Know*, a organização FIAN, entre outros. A principal crítica foi de que a CSA não apresentou uma estrutura

participativa, sendo ela dominada pelos interesses das corporações do setor agroalimentar, o que, de um lado, excluiu a reivindicação dos pequenos agricultores que vêm exigindo uma transformação do sistema alimentar enraizada na proposta de soberania alimentar e nas práticas de agroecologia, e, de outro, fechou os olhos para os impactos dos alimentos ultraprocessados na saúde humana.

De acordo com a Via Campesina, a CSA é organizada por uma participação *multi-stakeholder* que coloca as corporações transnacionais no centro da decisão política, o que, segundo o movimento, “consolida a privatização da política e a captura corporativa do sistema das Nações Unidas”. Ainda de acordo com a Via Campesina, “a comida não pode ser vista como algo isolado, pois está no centro da organização da sociedade e de nossa convivência. Quando as corporações transnacionais se organizam para controlar todo o sistema alimentar, elas desejam controlar a sociedade e a vida”. Desse modo, os movimentos sociais rejeitam as soluções do mercado apresentadas na Cúpula, como a Agricultura 4.0, as chamadas Soluções Baseadas na Natureza e outras soluções de alta tecnologia voltadas para a agricultura em grande escala. O que esses movimentos defendem é a soberania alimentar, isto é, o direito dos povos a alimentos saudáveis e culturalmente apropriados, produzidos por métodos sustentáveis, e o direito de definir seus próprios sistemas alimentares e agrícolas, assim como a defesa da agroecologia como um paradigma, “se não o paradigma”, para a transformação dos sistemas alimentares.

Posição Brasileira

No âmbito do processo preparatório para a Cúpula dos Sistemas Alimentares (CSA), o governo brasileiro realizou diálogos nacionais com o objetivo de discutir os sistemas alimentares domésticos e definir propostas a serem submetidas à ONU. Foram realizadas, a cargo do Ministério das Relações Exteriores (MRE), quatro videoconferências para discutir as cinco linhas de ação da Cúpula, sendo o resultado da última videoconferência intitulado pelo MRE como “documento de base”.

Neste documento, o MRE apresenta as características dos sistemas alimentares nacionais e as propostas do governo brasileiro

para a CSA. Os principais pontos abordados pelo documento são: a produção e o consumo responsáveis, a segurança alimentar e nutricional, os padrões alimentares e a redução do desperdício de alimentos. Durante todo o documento há uma valorização do agronegócio brasileiro, entendido como um caso de sucesso que conseguiu conciliar a produção de alimentos em escala capaz de contribuir para a segurança alimentar global “com crescente sustentabilidade social, econômica e ambiental”. No entanto, o documento não aponta o papel da agropecuária brasileira nas emissões de gases de efeito estufa (GEE). De acordo com o pesquisador Mairon Bastos Lima (CNN Brasil, 2021), a agropecuária, por si só, mesmo excluindo as emissões pelo desmatamento, ainda emite mais do que toda a indústria brasileira e o setor de transporte, somados.

A posição brasileira manifestada pelo MRE foi, em larga medida, produzida em conjunto com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Os documentos de referência levados à Cúpula, fazem parte do projeto Diálogos Nacionais. Na consulta realizada com o setor privado, foram apresentadas “soluções transformadoras”, que, na visão do MRE, MAPA e setor privado, poderiam ser replicadas em larga escala no país e no mundo, com objetivo de acelerar a transição global rumo a sistemas alimentares sustentáveis e de implementar os ODS. No escopo de “soluções transformadoras”, o documento se refere à inclusão de programas governamentais, iniciativas empresariais, da sociedade civil e parcerias público-privadas.

Na COP 15 da Biodiversidade, o Brasil subordina a natureza ao agronegócio

Apesar de o governo do Brasil se apresentar como “ator incontornável” nas negociações ambientais, sua participação na 15ª Conferência das Partes da Convenção sobre a Biodiversidade (COP 15) foi no sentido de contornar as propostas de avanço na proteção da natureza. Detentor da maior biodiversidade do planeta, o Brasil tinha, até 2018, se apresentado como uma das vozes mais propositivas no tema. Na COP 15, cuja primeira parte ocorreu de forma semipresencial e foi encerrada no dia 15 de outubro, em Kunming, na China, o governo Bolsonaro evitou apoiar as metas de ampliação da proteção da biodiversidade.

Na primeira parte da conferência, alguns países apresentaram propostas para avançar na proteção ambiental e fizeram declarações fortes. O presidente chinês, Xi Jinping, anunciou a criação do Fundo de Biodiversidade de Kunming, no valor de cerca de US\$ 233 milhões (aproximadamente R\$ 1,28 bilhão), para apoiar ações de conservação na natureza em países em desenvolvimento. Japão, União Europeia, França e Reino Unido apresentaram declarações de compromisso fortes.

Temas interligados

Os temas de biodiversidade, clima, segurança alimentar e oceanos estão intimamente ligados. São o “coração” das questões ambientais contemporâneas. Embora as questões climáticas estejam mais visíveis pela cobertura da imprensa, a perda da biodiversidade tem efeitos igualmente catastróficos para a humanidade, e está ocorrendo a uma taxa jamais vista, e que está se acelerando. Cerca de 20% dos principais biomas terrestres tiveram redução expressiva desde o ano de 1900, e aproximadamente 1 milhão de espécies estão ameaçadas de extinção. A biodiversidade sustenta a vida na Terra como ela é atualmente. Mudanças climáticas são um estresse adicional à derrubada de florestas, à degradação de rios e mares, dentre outros sistemas, afetando, portanto, ecossistemas, espécies e genes.

A posição brasileira foi contrária à principal proposta da COP 15, de aumentar de 17% para 30%, até 2030 (proposta 30×30), a área territorial de ecossistemas a serem protegidos. A posição do governo Bolsonaro em Kunming foi a de questionar a meta de 30%, afirmando que não existe uma “métrica única” para todos os países.

Para além da negação da importância do meio ambiente e de suas funções ecossistêmicas, a posição do governo Bolsonaro reflete uma subordinação de toda e qualquer agenda ambiental aos interesses de uma fração do agronegócio brasileiro que não se insere diretamente nas cadeias internacionais e não está exposta a demandas globais por governança ambiental e responsabilidade social dos atores privados.

Financeirização da natureza

Essa posição tem interesses econômicos e financeiros que ficaram expostos durante as negociações da Conferência das Nações Unidas

para Mudanças Climáticas (COP 26), nesta semana. O que parece estar por trás da posição brasileira é o interesse na financeirização da natureza, da qual alguns atores podem se beneficiar majoritariamente. Essa lógica ficou mais evidente com o lançamento pelo governo Bolsonaro do programa Floresta + Agro, no último dia 27 de outubro. O programa prevê o pagamento por serviços ambientais prestados por detentores de terras – entes públicos e privados, fazendeiros e comunidades, porém mais acessível ao agronegócio. O interessante, por assim dizer, é que esses atores receberiam pagamento – a nova versão de créditos de carbono – por “preservar” as Áreas de Preservação Permanente (APPs) e áreas de Reserva Legal (RL), que, pelo Código Florestal brasileiro, eles já são obrigados a manter.

Retórica do Brasil na Cúpula do Clima (COP 26) carece de ações concretas

A Conferência das Partes das Nações Unidas sobre as mudanças do clima (COP 26) em Glasgow (Escócia, Reino Unido) teve como destaques o documento final do Acordo de Paris, os mercados de carbono e o financiamento deste pacto. Soma-se a isso o papel do Brasil como um dos mais recentes “antagonistas” da crise climática que, numa clara mudança de estratégia em relação à gestão Ernesto Araújo-Ricardo Salles, tentou ser discreto e buscou o consenso com outros países, em meio a denúncias que minam sua confiança nos assuntos climáticos.

Já era esperado que Glasgow avançasse na aprovação do chamado livro de regras para a implementação do Acordo de Paris (2015). Segundo o presidente da COP 26, Alok Sharma, a cúpula não trouxe soluções para todos os compromissos urgentes previstos no Acordo. De sua parte, as delegações dos países europeus, declararam que acreditam que chegaram no melhor resultado possível para o acordo no momento.

Ficou definido que as metas devem ser alcançadas em 2030, em vez de 2025; e que serão revisadas anualmente e não a cada cinco anos. O aumento do prazo para o alcance das metas trouxe grandes críticas da comunidade científica, uma vez que este aumento tornará impossível a diminuição da temperatura da superfície terrestre para 1,5 graus. O texto do acordo feito na COP 26, já conta com mais de

79 artigos incorporando uma diversidade de temas que vão desde questões financeiras até questões sociais; e esta abrangência excessiva, também despertou ceticismo.

Mercado de Carbono aprovado e financiamento ao Sul Global em aberto

Um dos pontos centrais da COP26 foi a discussão e regulamentação do mercado de carbono. Este mecanismo de compensações tem o objetivo de comercializar a emissão de poluentes estabelecendo cotas que permitam a sua utilização. As cotas serão transformadas em créditos de carbono e comercializadas como títulos financeiros. No contexto global, os países emissores – ou seja, que extrapolam as cotas estabelecidas – comprariam esses títulos dos países que cumpriram o acordo com sobras. O que estes mercados de carbono realmente querem estabelecer é um certo custo aos poluidores e incentivo ao cumprimento das metas, através de um amplo mecanismo de compensações.

A discussão sobre o mercado de carbono também está presente no livro de regras do Acordo de Paris, expresso em seu artigo 6, no qual busca acordar mecanismos para flexibilizar as metas de redução de gases de efeito estufa dos países, por iniciativas privadas ou não. Em Glasgow, com a busca pela implementação efetiva do Acordo de Paris, o debate sobre o mercado de carbono, parece finalmente avançar após anos de impasses. O financiamento foi um dos maiores obstáculos da conferência. Muitos países do G77 mostraram desapontamento com o andar das negociações, apontando principalmente os artigos 7º e 8º do Acordo de Paris.

Brasil apresenta tom ameno e busca cooperar

A comitiva brasileira chamou a atenção desde antes do início da conferência pelo fato de ser a maior em número de inscritos. Dentre os participantes, notou-se a ausência do Presidente da República Jair Bolsonaro (PL), do atual Ministro das Relações Exteriores (Carlos França) e a grande participação de lobistas, governadores estaduais, mas esvaziada de ambientalistas, indígenas e da sociedade civil que

tradicionalmente compõem a delegação brasileira. Desde a pandemia, fortaleceu-se a paradiplomacia dos governadores em compromissos internacionais nos quais o Planalto não expressa grandes interesses, para não perder parcerias e negócios importantes.

Durante a conferência, o Brasil apresentou uma transição no discurso antiglobalista e agressivo que vigorou até meados de 2021, para uma postura que busca, somente no discurso, colaborar com a construção de acordos no plano multilateral. A preocupação principal das negociações brasileiras foi assegurar que as exportações não fossem prejudicadas, caso não assumisse compromissos mais ambiciosos. Mesmo com estas aparentes mudanças, a atuação não foi suficiente para afastar a desconfiança, recuperar credibilidade e, o mais importante, que é melhorar a imagem do país, já que os principais atores internacionais estão plenamente cientes do profundo desacordo entre discurso e prática do Brasil – também conhecido como *greenwashing*. Ainda, o discurso oficial de propaganda do Brasil como líder do futuro sustentável veio rapidamente abaixo com a divulgação pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), de que o mês de outubro de 2021 foi registrado como o pior mês de desmatamento desde o início dos registros em 2016.

Dos compromissos mais importantes firmados em Glasgow, o Brasil se comprometeu, de forma não obrigatória, com a redução de 30% das emissões até 2030, com a atualização do corte de emissões em sua Contribuição Nacional Determinada (NDC), de 43% para 50% até 2030, e manteve a meta de neutralidade climática até 2050. No entanto, com uma mudança de critério metodológico, o suposto aumento no corte de emissões na verdade não ocorrerá, porque que a atualização correta da meta anterior deveria implicar um corte de cerca de 57%.

Conclusão

Os anos de 2019 e 2020 foram marcados pelo esforço sistemático do Governo de Jair Bolsonaro em dismantelar as instituições públicas de fiscalização ambiental, alimentar, de terras indígenas e das emissões brasileiras de gases de efeito estufa (GEE). A escalada vertiginosa do desmatamento e da mineração na Amazônia, por exemplo, são resultados desta política de elogio à devastação como

uma oportunidade de negócios para setores da base de sustentação do governo, notadamente o agronegócio, a mineração (em especial o garimpo) e as forças armadas; e, também, para o capital estrangeiro. A radicalização do extrativismo primário-exportador que está no coração desta estratégia reflete a composição de interesses na administração federal e no Congresso Nacional.

O caráter antiglobalista e radicalmente negacionista do período Ernesto Araújo-Ricardo Salles sofreu um ajuste político – ajuste este forçado por pressões internas e externas, que a péssima gestão federal da resposta à pandemia de Covid-19 apenas acelerou. Este processo pode ser analisado em detalhe nos dois primeiros volumes produzidos pelo OPEB sobre *As Bases da Política Externa Bolsonarista* (Ed. UFABC, 2020) e *A Política Externa de Bolsonaro na Pandemia* (Fund. Friedrich Ebert, 2021). Com a derrota eleitoral de Donald Trump, ano de 2021 elevou as questões ambientais ao nível de *high politics* nos EUA, pressionando o Brasil de Bolsonaro a adotar uma diplomacia ambiental mais pragmática, ao menos no plano do discurso.

Observa-se, porém, que o ajuste na retórica diplomática brasileira está em contradição com as ações governamentais concretas no plano doméstico – fato este que também a comunidade internacional já tem amplo conhecimento – resultando na manutenção da desconfiança sobre a diplomacia de Bolsonaro e no aprofundamento do isolamento do Brasil no mundo, como foi possível testemunhar de maneira desconcertante durante a última Cúpula do G20, na Itália.

Referências

- ABRAMOVAY, Ricardo. 2020. **Amazônia: por uma economia do conhecimento da natureza**. São Paulo: Editora Elefante, 2020.
- ARAÚJO, Ernesto. 2020. **A nova política externa brasileira: seleção de discursos, artigos e entrevistas do Ministro das Relações Exteriores – 2019**. Brasília: FUNAG, 2020.
- BARBIER, Edward. 2009. **A Global Green New Deal**. Report prepared for the Green Economy Initiative of UNEP, 2009.
- CGEE. 2017. **Panorama da Bioeconomia no Brasil e Identificação das Áreas Estratégicas**. Relatório Final. Brasília, DF: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2017.

- FAO. 2021. **The State of Food Security and Nutrition in the World 2021**. UN Food and Agricultural Organisation. Rome, 2021.
- FIAN Brasil. 2021. **FIAN manifesta à ONU preocupação com Cúpula de Sistemas Alimentares**. 12 de março de 2021.
- GABINETE COMPARTILHADO. 2021. **Amazônia: alocação orçamentária errática, ineficiência das políticas públicas e descontrole do desmatamento**. Nota técnica nº 008/2021. Agosto de 2021.
- GODIN et al. 2017. **Mudanças climáticas e agricultura**. EMBRAPA. Brasília, 2017.
- GRAIN. 2021. **The UN Food Systems Summit: How Not to Respond to the Urgency of Reform**. 23 de março de 2021.
- HUMAN RIGHTS WATCH. 2021. **Letter on the Amazon and its Defenders to the Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD)**. February 6 2021.
- IPAM. 2017. **Desmatamento zero na Amazônia: como e por que chegar lá**. Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM). 2017.
- KOZUL-WRIGHT, Richard. 2019. **To salvage multilateralism we need a Global Green New Deal**. Director of the Division on Globalization and Development Strategies (UNCTAD). 15 October 2019.
- LEHR, Deborah. 2021. **Even Climate Change Is a Fraught Area for US-China Cooperation**. The Diplomat. March 20, 2021.
- MCTIC. 2018. **Plano de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação em Bioeconomia**. Ministério da Ciência Tecnologia, Inovações e Comunicação. Brasília, 2018.
- MOUGENOT, B., DOUSSOULIN, JP. 2021. **Conceptual evolution of the bioeconomy: a bibliometric analysis**. Environmental Development Sustainability, 2021.
- NESTLE, Marion. 2021. **The UN Summit on Food Systems 2: The Critique**. July 14 2021.
- OBSERVATÓRIO DO CLIMA. 2021. **A um mês de cúpula com EUA, governo atualiza plano para Amazônia**. 5 de abril de 2021.
- _____. 2021. **Cúpula dos Líderes inaugura nova ordem, sem o Brasil**. 22 de abril de 2021.

OPEB. 2020. **As Bases da Política Externa Bolsonaroista**. Observatório da Política Externa e Inserção Internacional do Brasil. Ed. UFABC, Santo André, 2020.

_____. 2021. **A Política Externa de Bolsonaro na Pandemia**. Observatório da Política Externa e Inserção Internacional do Brasil. Fund. Friedrich Ebert, São Paulo, 2021.

_____. 2021. **Sob nova direção: as relações Brasil – EUA**. Observatório da Política Externa e Inserção Internacional do Brasil. Por Tatiana Berringer, Gabriel Soprijo, Gabrielly Almeida, Gabriela Leite, Thiago Fernandes e Fernanda Antoniazzo. São Bernardo do Campo, 12 de março de 2021.

_____. 2021. **Plano Biden e os impactos para o Brasil**. Observatório da Política Externa e Inserção Internacional do Brasil. Por Bruna Belasques, Gabriel Carneiro, Giorgio Romano, Mariana Pessoa, Naomi Takada, Thais Felix e Renata Alencar. São Bernardo do Campo, 13 de julho de 2021.

Portal Agência Brasil. 2020. **Noruega e Alemanha doaram R\$ 3,4 bilhões para o Fundo Amazônia**. 26 de outubro de 2020.

Portal BBC Brasil. 2021. **Cúpula do Clima: imprensa internacional destaca ‘tom moderado’ e reage com ceticismo a discurso de Bolsonaro**. 22 de abril de 2021.

Portal Carta Capital. 2021. **Carla Zambelli vira o braço ‘armado’ de Ricardo Salles na Câmara**. 20 de março de 2021.

Portal CNN Brasil. 2021. **Com mudança climática, Brasil precisa repensar agronegócio**. 9 de agosto de 2021.

Portal Correio Braziliense. 2021. **Após promessa de dobrar recursos, governo corta orçamento do Meio Ambiente**. 23 de abril de 2021.

Portal Deutsche Welle. 2021. **Ambientalistas veem com descrença “fala vazia” de Bolsonaro**. 23 de abril de 2021.

Portal Estado de Minas. **Kerry diz que discurso de Bolsonaro na cúpula foi ‘muito bom’ e surpreendeu**. 22 de abril de 2021.

Portal G1. 2021. **Em carta a Bolsonaro, Biden pede união contra COVID e a favor do meio ambiente, diz Planalto**. 18 de março de 2021.

- _____. 2020. **Brasil deve aumentar emissões de gases do efeito estufa mesmo na pandemia, diz estudo.** 21 de maio de 2020.
- _____. 2019. **Bolsonaro diz que ONGs podem estar por trás de queimadas na Amazônia para ‘chamar atenção’ contra o governo.** 21 de agosto de 2019.
- Portal Poder 360. 2021. **Salles admite que corte no orçamento do Meio Ambiente fragiliza área.** 3 de maio de 2021.
- _____. 2020. **Desmatamento na Amazônia sobe 9,5% em 1 ano...** 1 de dezembro de 2020.
- Portal UOL. 2021. **Amazônia deve condicionar apoio de Biden ao Brasil na OCDE, propõe entidade.** Por Jamil Chade. 11 de março de 2021.
- _____. 2020. **Com mentiras, Bolsonaro diz que Brasil é alvo de campanha de desinformação.** 22 de setembro de 2020.
- Portal Valor Econômico. 2021. **Governadores recorrem a Biden por parceria para proteção ambiental.** 19 de março de 2021.
- Portal O ECO. 2021. **Ministério do Meio Ambiente tem menor orçamento das últimas duas décadas.** 24 de janeiro de 2021.
- Portal O Globo. 2021. **Ao encerrar cúpula, Biden diz que anúncios ambientais de Bolsonaro são ‘notícias encorajadoras’.** 23 de abril de 2021.
- Portal O JOIO E O TRIGO. 2021. **Cúpula da ONU sobre alimentação fecha os olhos para os impactos dos ultraprocessados.** 15 de setembro de 2021.
- USRTK. 2021. **New hunger report spotlights controversial UN Food Systems Summit.** U.S. Right to Know. July 14 2021.
- VIA CAMPESINA. 2021. **UN Food Systems Summit: The UN and Green Capitalism Attack Food Sovereignty.** 26 July 2021.

Capítulo 5

POLÍTICA EXTERNA DE DIREITOS HUMANOS EM CENÁRIO DE ISOLAMENTO INTERNACIONAL DO BRASIL

Gilberto M. A. Rodrigues⁽¹⁾

Ana Paula Fonseca Teixeira⁽²⁾

Caio Vitor Spaulonci⁽³⁾

Felipe Augusto de Freitas Morales⁽⁴⁾

Gabriel Pimentel Pomellitto⁽⁵⁾

Letícia de Andrade Lima Soares⁽⁶⁾

Letícia Naomi Tokusato⁽⁷⁾

Paulo Del Bianco Giuffrida⁽⁸⁾

Introdução

O terceiro ano da política externa do presidente Bolsonaro (2021) consolidou a desconstrução dos direitos humanos no âmbito interno e externo do país⁽⁹⁾ e se viu fortemente impactado negativamente pela pandemia da Covid-19 que se inicia e atravessa o ano de 2020⁽¹⁰⁾.

(1) Professor Associado e Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UFABC, membro do OPEB e da Catedra Sergio Vieira de Mello. Foi professor visitante em universidades da Alemanha e dos EUA.

(2) Aluna do Bacharelado em Relações Internacionais da UFABC.

(3) Aluno do Bacharelado em Relações Internacionais da UFABC.

(4) Aluno do Bacharelado em Relações Internacionais da UFABC.

(5) Aluno do Bacharelado em Relações Internacionais da UFABC.

(6) Aluna do Bacharelado em Relações Internacionais da UFABC.

(7) Aluna do Bacharelado em Relações Internacionais da UFABC.

(8) Aluno do Bacharelado em Relações Internacionais da UFABC.

(9) Cf. Rodrigues, Gilberto M. A.; Stephan, M.; Miron, G.; Freitas, J. L.de; Neiva, F. M. (2021). Desconstrução dos Direitos Humanos na Política Externa. In: Maringoni, G; Romano, G.; Berringer, T., Ed. *As bases da política externa bolsonarista*. S.André: EdUFABC, p. 89-99.

(10) Cf. Rodrigues, Gilberto M. A.; Azzi, Diego; Souza, Ana Tereza. L. M., Ed. (2020). *A Política Externa de Bolsonaro na Pandemia*. São Bernardo/São Paulo: Obser-

Nesse estágio, não se pode afirmar que exista uma verdadeira PEB de direitos humanos, embora o país mantenha-se dentro dos regimes internacionais de direitos humanos global e regional e continue atuando para fazer valer os interesses e a retórica da ultradireita no poder, tentando ocupar espaços nos fóruns multilaterais e até logrando eleger candidatos do governo em órgãos internacionais de direitos humanos.

O retrocesso gerado pelo governo de Bolsonaro em sua soturna PEB de direitos humanos revela o espectro mais amplo do isolamento internacional em que o Brasil mergulhou em 2021, sobretudo pelo agravamento da pandemia da Covid-19, gerado pela gestão criminosa do governo federal, descortinada em detalhes sinistros pela Comissão Parlamentar de Inquérito da pandemia de Covid-19 do Senado Federal. A par disso, a derrota de Donald Trump nas eleições presidenciais de 2020 e a posse de Joe Biden em janeiro de 2021 privou Bolsonaro de seu principal aliado internacional e jogou a PEB num limbo político internacional, que o transcurso dos meses só fez por agravar. No âmbito multilateral global, o Brasil avançou em suas alianças com governos ultraconservadores, onde a pauta cultural e religiosa é clivada por um relativismo fundamentalista que nega os direitos humanos e alguns de seus corolários, como a igualdade de gênero e os direitos das mulheres, o reconhecimento das minorias LGBTQIA+, dos povos indígenas e povos originários.

No presente capítulo, esse período da PEB de direitos humanos é analisado a partir de relatórios de órgãos regionais e globais de direitos humanos, dos achados da CPI da Covid-19 no Senado Federal e suas implicações internacionais, bem como pela PEB subalterna aos EUA.

Discriminações histórico-sociais de direitos humanos no Brasil

No âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, o relatório da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) sobre a situação de Direitos Humanos em um estado-membro é um documento internacional relevante como diagnóstico geral sobre os

vatório de Política Externa Brasileira e Inserção Internacional do Brasil / Friedrich Ebert Stiftung-FES.

direitos humanos no país. Publicado em março de 2021, o Relatório da CIDH sobre o Brasil apresentou uma situação alarmante sobre a proteção dos direitos humanos no país, cobrindo período imediatamente anterior à pandemia da Covid-19. Segundo o documento, o país apresenta sérios problemas estruturais relacionados às negligências historicamente existentes, como a exclusão ao acesso à terra, a desigualdade e a pobreza extrema que se perpetuam na história brasileira. O Relatório analisou os direitos humanos no Brasil entre novembro de 2018 e dezembro de 2019, apontando a questão étnica e de gênero como essenciais para compreender quais populações mais sofrem ataques aos seus direitos – aqui estão incluídos os grupos quilombolas, afrodescendentes e indígenas, além do recorte de gênero, que escancara a misoginia e o machismo que permeia as relações sociais no Brasil (CIDH, 2021). Sobre esses grupos, a CIDH observou e analisou o assassinato sistemático e generalizado destes por parte do Estado, a partir de dados de segurança pública e órgãos judiciários, indicando o crescimento em 23,1% de homicídio de pessoas afrodescendentes entre 2006 e 2016 e, na totalidade dos casos que envolvem violência policial, 67% das vítimas são homens afrodescendentes entre 20 e 40 anos (AGÊNCIA BRASIL, 2020).

Perante as populações quilombolas, a discriminação racial advém da omissão histórica do Estado, o qual reconheceu formalmente a identidade própria dessas populações com a promulgação da Constituição de 1988, ainda que disto não tenha resultado nenhuma real política de inclusão socioeconômica – e muito menos de reparação cultural e espacial – dessas comunidades. Para além disso, a convivência estatal, que permite a construção de megaprojetos nos limites das terras quilombolas, representa um ataque direto aos direitos dessas populações e suas identidades culturais, sociais e econômicas. As populações indígenas enfrentam o desmonte da FUNAI por parte do governo Bolsonaro assim como diversas outras ofensivas relativas aos seus direitos. Segundo o Relatório da CIDH, somente no final de 2018 mais de 100 projetos tramitavam no Congresso Nacional visando restringir de alguma forma os direitos indígenas, principalmente no tocante à demarcação de terras. Cabe ressaltar que essa tendência se agravou com o governo Bolsonaro, com ataques frontais aos povos indígenas e aos seus direitos.

Outro grupo extremamente atacado no país são as mulheres, especialmente mulheres negras. Embora tenham ocorrido avanços com o desenvolvimento da Lei Maria da Penha e o surgimento das Delegacias de Defesa da Mulher, o Brasil continua a enfrentar altos índices de feminicídio. Segundo a CEPAL, 40% do total de assassinatos de mulheres na América Latina ocorrem no Brasil e, desses, 70% são de mulheres afrodescendentes (CEPAL, 2018). O relatório desta Comissão indica também preocupações em relação às políticas de ampliação do porte de arma de fogo no governo Bolsonaro, visto que uma grande parte dos feminicídios são cometidos por parceiros ou cônjuges.

No tocante aos direitos LGBTQIA+, no governo Bolsonaro o Brasil se afasta cada vez mais de sua posição, iniciada nos anos 2000, de defesa dessa minoria na ONU (CHADE, 2021a). A posição progressista e de defesa da diversidade instituída em governos anteriores foi substituída por uma onda ultraconservadora contra os debates de gênero e a educação sexual. Nesse ponto, o Brasil se isola das democracias mundiais e caminha em favor de alianças com regimes autoritários, como o da Arábia Saudita, tentando impedir avanços sobre o tema.

No meio doméstico, os efeitos da pandemia de Covid-19 e da agenda negacionista de Bolsonaro intensificam o isolamento de pessoas LGBTQIA+, que em muito tiveram a vida noturna, seu meio cultural de socialização, impedido por causa da pandemia. Segundo o Grupo Gay da Bahia, que coleta dados há mais de 40 anos sobre a violência contra a comunidade LGBTQIA+, foram registradas 237 mortes por LGBTfobia no Brasil em 2020 (GRUPO GAY DA BAHIA, 2021). Entretanto, a organização afirma que a pandemia contribuiu para um elevado número de subnotificações de casos (SEGALLA, 2021). O grupo também afirma que o discurso LGBTfóbico do presidente Bolsonaro resultou no acautelamento de membros da comunidade e num comportamento preventivo destes, que tentam evitar situações de risco. Contudo, estima-se que as consequências psicológicas dessas medidas podem ser graves.

Nesse universo da comunidade LGBTQIA+ o grupo de pessoas trans foi o mais atingido. Segundo a Associação Nacional de Travestis e Transexuais, em 2020 foram registrados 175 assassinatos de mulheres transexuais e travestis (ANTUNES, 2021). Pelo 13º ano

consecutivo o Brasil lidera o ranking mundial de assassinatos de pessoas trans no mundo, sendo o número registrado no último ano superior aos anos anteriores. Essa posição ocupada pelo Brasil no recrudescimento da violência contra pessoas trans é um indicativo de como o país falha no combate à violência de gênero e se isola cada vez mais no cenário internacional no que diz respeito à garantia e salvaguarda dos direitos LGBTQIA+.

Os efeitos da pandemia também se estendem para o meio ambiente e afetam as relações Brasil-Estados Unidos. Assim como a CIDH, a Anistia Internacional apontou em seu relatório anual de 2020-2021, o descaso, a ineficiência e a falta de transparência do governo brasileiro em mitigar os efeitos da Covid-19 nos grupos mais vulneráveis (ANISTIA, 2021). As graves violações apresentadas pela organização acerca dos povos nativos e do meio ambiente tensionam ainda mais as discussões entre Biden e Bolsonaro, chegando ao ponto de senadores americanos pedirem, em carta ao presidente estadunidense, que condicionasse o apoio financeiro para preservação da Amazônia à comprovação significativa das reduções do desmatamento. Dentro desse cenário, os povos indígenas, altamente afetados pelo desmatamento, continuam sob ataque da retórica de Bolsonaro, o qual chegou a acusá-los de serem os responsáveis pelas queimadas que assolaram o país em 2019.

Outro ponto problemático apontado pelo relatório da CIDH é a discriminação socioeconômica no Brasil. Entre os trabalhadores rurais e camponeses, o histórico de discriminação estrutural explícito na desigualdade do acesso à terra demonstra a perpetuação dos monopólios e da concentração de posses e propriedades no país. Esforços para mudar esse cenário foram feitos ao longo das últimas duas décadas, entretanto, as políticas governamentais do presidente Bolsonaro suspenderam em 2019 o processo de democratização da terra do INCRA, impactando diretamente 250 processos em curso. Os conflitos entre trabalhadores do campo e latifundiários aumentaram em 47% nos últimos nove anos, chegando a 1.254 casos e um pouco mais de meio milhão de pessoas envolvidas somente em 2019 segundo o Relatório Anual de Conflitos do Campo no Brasil. A Comissão Pastoral da Terra (CPT) também afirma que a violência ocorrida nesses conflitos não é um fator isolado, os massacres na Fazenda Santa Lúcia no Pará e o caso Fazenda Brasil Verde vs.

Brasil⁽¹¹⁾ mostram que a repressão, e até mesmo a execução ocorrida por forças privadas, não acarretou nenhum tipo de julgamento ou condenação. Em relação às pessoas em situação de rua, a população sem teto e das favelas, a CIDH indicou a falta de políticas públicas eficazes que concretizassem a ocupação da terra urbana, os direitos à moradia e habitação apontando o desmonte de programas como “Minha Casa Minha Vida”, que teve suas estimativas orçamentárias cortadas em 50% para 2020, situação agravada pela pandemia de Covid-19.

Em meio a um período de enxugamento orçamentário, corte nas políticas públicas e restrições causadas pela pandemia, a insegurança alimentar cresce no país. Segundo o Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Brasil, em 2020 cerca de 55,2% das famílias brasileiras estavam enfrentando algum tipo de insegurança alimentar e, destas, 9% estavam gravemente ameaçadas pela falta de dinheiro. Desde o início do governo Bolsonaro, o índice de famílias em situação de vulnerabilidade alimentar cresceu cerca de 54%, número este impulsionado pela inflação dos alimentos e pelo alto índice de desemprego ligados à pandemia. Segundo agências especializadas da ONU, como a FAO, 40,9% da população da América Latina está em situação de insegurança alimentar, valor superior à média mundial de 30%. Nesse contexto, o Brasil, que já teve programas como o Fome Zero, desenvolvido no governo Lula e premiado pela ONU, caminha para entrar novamente no mapa da fome, do qual fora retirado pela FAO em 2014 (CHADE, 2021b).

A CIDH enfatiza, por fim, como o ponto de maior preocupação, a extinção do Ministério do Trabalho em 2019, responsável por coordenar a centralização dos esforços para a erradicação do trabalho em condição análoga à escravidão. O Brasil foi o último país da região a abolir a escravidão, porém, seu contencioso internacional em direitos humanos explicita a persistência estrutural de práticas de matriz escravocrata. Nesse sentido, a não investigação do caso Fazenda Verde Brasil e a execução extrajudicial de um trabalhador no caso da Fazenda Garibaldi⁽¹²⁾, assim como a ausência de proteção a trabalhadores contra práticas de trabalho forçado e regimes de

(11) Corte IDH, Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde vs Brasil, sentença de 20 de outubro de 2016.

(12) Corte IDH, Caso Garibaldi vs. Brasil, sentença de 23 de setembro de 2009.

servidão, constituem uma grave violação dos direitos humanos dos trabalhadores e demonstram a perpetuação do trabalho em condição análoga à escravidão, sendo que nos últimos 20 anos mais de 50 mil trabalhadores foram resgatados dessa situação (OIT, 2020). Para além disso, o tráfico de pessoas continua a ser uma grande problemática e está em muito conectado com o trabalho em condição análoga à escravidão. Sobre isso, dois avanços foram feitos na área: a Lei de Migração de 2017, que avança a legislação no que diz respeito ao tema e a Lei nº 13.134/2016, que trata da prevenção e punição do tráfico interno e internacional de pessoas, além de aplicar medidas protetivas para as vítimas.

A CPI da Covid-19 e os Direitos Humanos na pandemia

Em fevereiro de 2020 o Brasil identificou o primeiro caso de Covid-19 em território nacional. Desde então, os olhares se voltaram para as lideranças políticas, em quem foram depositadas as esperanças de uma resposta para a situação que mergulhava o mundo em um novo cenário caótico. No meio internacional, os países liderados por mulheres se destacaram como exemplo no enfrentamento da pandemia. São exemplares as políticas rígidas de isolamento social adotadas pela Primeira-Ministra da Nova Zelândia, Jacinda Ardern, que controlaram os números de casos locais com restrições de circulação civil e entrada estrangeira (BBC NEWS, 2020).

Em contrapartida, países que adotaram políticas negacionistas apresentaram dificuldades em controlar a infecção de sua população. Segundo o relatório da Comissão sobre Políticas Públicas e de Saúde na administração de Donald Trump publicado na revista *The Lancet* em fevereiro de 2021, das mais de 450 mil mortes no país, cerca de 40% poderiam ter sido evitadas (WOOLHANDLER, 2021). No Brasil, o negacionismo de Jair Bolsonaro prejudicou a atuação do Ministério da Saúde que sofreu três trocas de ministros em 2021 (CNN Brasil, 2021a).

A resposta do governo brasileiro ao enfrentamento da pandemia foi duramente criticada por instituições internacionais, como a OMS, principalmente devido ao comportamento do presidente da República. Seu desdém em relação ao crescimento dos números de infectados e de mortes dificultou a implementação de medidas

protetivas, além de ter incentivado aglomerações e o não uso de máscaras (FONSECA *et al*, 2021). Sua posição também foi expressamente contra as políticas de isolamento social e de *lockdown*.

Assim como o ex-presidente norte-americano, Donald Trump, Bolsonaro se apoiou no argumento econômico para não adotar as medidas sanitárias de enfrentamento ao cenário catastrófico da pandemia. A priorização do comércio e do lucro ao invés da saúde foi alvo de críticas dentro e fora do Brasil. Em abril de 2021, o Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH) encaminhou à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) da OEA o documento “Violações de direitos humanos no contexto da pandemia de Covid-19”, denunciando a insuficiência da atuação do governo brasileiro em relação à situação.

A posição negacionista do presidente brasileiro também gerou graves instabilidades em seu governo. Sua oposição às medidas de isolamento social e a defesa do uso de tratamentos precoces, como a cloroquina, pressionou o Ministério da Saúde e dificultou a coordenação deste com governos estaduais que desejavam seguir as orientações da OMS. Tal “desgoverno” levantou suspeitas de omissão e irregularidades na administração federal para o enfrentamento da pandemia do coronavírus.

No dia 27 de abril de 2021, foi instaurada uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) no Senado Federal, tendo Omar Aziz (PSD, Amazonas) como presidente, Randolfe Rodrigues (Rede Sustentabilidade, Amapá) como vice-presidente e Renan Calheiros (MDB, Alagoas) como relator (AGÊNCIA SENADO, 2021a). É importante destacar que a CPI é uma ferramenta essencial para o equilíbrio dos três poderes e um dos meios pelo qual o Legislativo pode exercer seu papel de fiscalizador, como consta na Constituição Federal. Essas comissões têm como finalidade apurar questões políticas de interesse nacional e responsabilizar aqueles que, se comprovado, praticaram algum ato ilícito. A crise sanitária de Manaus, no início de 2021, que resultou em uma tragédia humanitária, com centenas de mortos por falta de oxigênio, de respiradores e de atendimento hospitalar, gerando grande repercussão internacional, foi a principal motivação para a criação da CPI da Pandemia (G1, 2021).

Durante os cinco meses de funcionamento da CPI da Pandemia, as audiências tiveram grande cobertura da imprensa e as evidências

recolhidas foram cruciais para o desfecho da investigação. Uma das descobertas realizadas pela CPI foi a existência de um gabinete paralelo do governo federal, o qual reunia médicos e empresários que compartilhavam da crença ideológica negacionista de Jair Bolsonaro (JORNAL DA USP, 2021). Esse gabinete atuou informalmente na assessoria do presidente apoiando, por exemplo, a defesa do uso da cloroquina em pacientes com Covid-19, chegando ao ponto de tentar alterar a bula de medicamentos, em favor do tratamento precoce não comprovado cientificamente (AGÊNCIA SENADO, 2021a).

No âmbito da política externa, o qual deveria ter sido mobilizada para garantir a segurança sanitária do país, a CPI da pandemia descortinou omissões e negociações nebulosas sobre a compra de vacinas. O deputado federal Luis Miranda (DEM-DF) e seu irmão Luis Ricardo Miranda, servidor do Ministério da Saúde, relataram que houve irregularidades na negociação e compra da vacina indiana Covaxin e que os funcionários do Ministério da Saúde sofreram pressões para aprovar tais procedimentos. Os irmãos afirmam terem alertado Bolsonaro sobre essas irregularidades, mas a inação e o silêncio do Presidente levaram ao questionamento de que Bolsonaro poderia ter cometido crime de prevaricação, quando um funcionário público exerce seu ofício indevidamente, como consta no Art. 319 do Código Penal (SENADO FEDERAL, 2021).

Ao final da investigação, em outubro de 2021, os senadores apresentaram o relatório tendo 68 indiciados, entre eles o presidente Jair Bolsonaro, o Ministro da Saúde Marcelo Queiroga e o ex-ministro Eduardo Pazuello. Segundo o relator da CPI, senador Renan Calheiros, a omissão mais grave do governo federal foi sua negligência na compra de vacinas, o que poderia ter adiantado a imunização da população e evitado muitas mortes. O relatório concluiu que houve uma ação coordenada da administração Bolsonaro baseada na negação da ciência, divulgação de *fake news* e descaso de responsabilidade na condução da pandemia com a falta de comunicação entre os estados e municípios (AGÊNCIA SENADO, 2021a). Essa atuação contribuiu com o elevado número de óbitos no país, enquadrando o presidente nos possíveis crimes de epidemia com resultado morte, charlatanismo, prevaricação, crimes contra a humanidade, crimes de responsabilidade e infração de medidas sanitárias (G1, 2021).

Os pedidos de indiciamento foram encaminhados para os órgãos competentes, como a Procuradoria Geral da República, e a presença brasileira no cenário internacional também sofreu abalos. Com base no relatório de conclusão da CPI da Pandemia, o presidente Bolsonaro foi acusado de crimes contra a humanidade no Tribunal Penal Internacional, em Haia, pela Associação Brasileira de Juristas pela Democracia (ABJD) (BRASIL DE FATO, 2021). O senador Randolfe Rodrigues, vice-presidente da CPI da Covid-19, levou o relatório final da comissão ao TPI, aumentando a pressão internacional sobre Bolsonaro. Caso viesse a ser condenado, o presidente Bolsonaro poderia receber uma pena de até 30 anos de condenação ou até mesmo prisão perpétua segundo o Estatuto de Roma (NOBREGA, 2021).

O isolamento internacional do Brasil

Devido às posições negacionistas e anticientíficas do Presidente Bolsonaro, e a catástrofe humanitária que se instalou no país com a pandemia de Covid-19 – mitigada pela ação de governadores e prefeitos amparados por decisão do Supremo Tribunal Federal – deu-se o crescente isolamento do Brasil sob a gestão do governo Bolsonaro. O país tornou-se uma preocupação global e passou a ser um dos principais alvos nas discussões sobre *fake news* e sobre a gestão temerária na pandemia de Covid-19.

Uma das evidências de que com Bolsonaro o Brasil se tornou um pária internacional é a de que pelo segundo ano consecutivo a Alta Comissária de Direitos Humanos da ONU, Michelle Bachelet, incluiu o Brasil na lista de países com cenários preocupantes (CHADE, 2021c). Os temores indicados pelo relatório giram em torno da diminuição da liberdade democrática no país, e da progressiva violação dos direitos dos povos indígenas. Sobre o estado da democracia no país, Bachelet citou o Projeto de Lei de Antiterrorismo no Brasil (PL 1.595/19). Criado por um deputado do PSL (ex-partido de Jair Bolsonaro), o projeto foi alvo de inúmeras críticas, pois amplia a interpretação do crime de terrorismo, o que possibilita a aplicação do texto em manobras de censura e repressão a diversas formas de manifestação. Já em relação ao contexto indígena, Bachelet manifestou preocupação com os recentes ataques contra os povos Yanomami e Munduruku e as políticas ambientais que promovem a diminuição

de direitos dos povos indígenas, destacando ainda a votação da tese do “marco temporal”⁽¹³⁾, segundo a qual povos indígenas apenas têm direito de reivindicar terras que já ocupavam em 5 de outubro de 1988, data da promulgação da Constituição.

Expondo ainda mais o isolamento do governo federal brasileiro, que insistiu em negar os impactos da Covid-19 à saúde global, cabe ressaltar o documento “Violações de direitos humanos no contexto da pandemia de Covid-19” enviado pelo Conselho Nacional dos Direitos Humanos à CIDH da OEA. Tratando da resposta omissa do Estado brasileiro no contexto da crise sanitária da Covid -19, o texto destaca as tensões entre a União e os governos subnacionais e entre o Ministério da Saúde e o presidente, Jair Bolsonaro. Além disso, o documento menciona também as diversas mudanças na pasta da Saúde, a nomeação de profissionais inexperientes, a negligência com as medidas de isolamento social, a falta de planejamento e a divulgação de supostos tratamentos sem comprovação científica (CHADE, 2021d).

Neste sentido, a diretora de operações do Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNU-DH), Georgette Gagnon, expressou preocupação frente a condução do governo brasileiro no combate à pandemia, identificando o descaso com a doença e com aqueles em situação de maior vulnerabilidade, como as populações indígenas e carcerárias. As discussões transcorridas no Parlamento Europeu seguiram na mesma direção, nas quais os deputados europeus criticaram Bolsonaro devido à sua “irresponsabilidade deliberada”, assim como por “declarar guerra à ciência”. De acordo com tais denúncias, a necropolítica⁽¹⁴⁾ implantada por esse governo deveria ser investigada por crimes contra a humanidade. Seguindo a visão internacional de isolamento político de Bolsonaro, o eurodeputado e membro fundador do partido Podemos, da Espanha, Urban Crespo, chegou a declarar que o Brasil estava sem credibilidade e somente iria recuperá-la “quando Bolsonaro sair” (CHADE, 2021e).

(13) Colocada em discussão através de Recurso Extraordinário nº 1017365 de 2017, a tese se encontra em tramitação no Supremo Tribunal Federal no ano de 2021.

(14) Cf. categoria utilizada por Achille Mbembe. *Necropolítica*, 2020.

O negacionismo científico do governo Bolsonaro tornou-se cada vez mais evidente através dos depoimentos dos ex-ministros Ernesto Araújo (Relações Exteriores) e Eduardo Pazuello (Saúde) ao longo das sessões da CPI da Covid-19. Embora tenha havido afirmações de que o governo e seus ministérios teriam agido em conformidade com as recomendações internacionais, a realidade mostrou exatamente o contrário. Ao recusar inicialmente a proposta do Consórcio Covax Facility e optar pela compra de apenas metade das doses estipuladas pela OMS, o Brasil se viu obrigado a, tardiamente, buscar por mais doses da vacina, dada a escassez de imunizantes no mercado internacional. Não obstante, a OMS estabeleceu que para a aquisição de mais doses, os governos deveriam pagar integralmente o valor antes de recebê-las, o que poderia ter sido evitado caso a proposta inicial tivesse sido aceita. A par disso, o caso da recusa (ou da falta de respostas) às propostas da Pfizer foi outro exemplo da omissão da PEB que repercutiu ao longo de 2021. De fato, e ao contrário do que foi constantemente alegado pelo governo Bolsonaro e seus apoiadores, a inoperância e ausência de planejamento do governo federal mostraram-se grandes responsáveis pela dificuldade em adquirir vacinas (CHADE, 2021f).

Apesar de a China se destacar no cenário da saúde global por sua diplomacia das vacinas, o governo federal insistiu em suas posições discriminatórias, propagando dúvidas em relação à eficácia e à qualidade da Coronavac, uma vacina desenvolvida pela empresa chinesa Sinovac. Neste contexto, as relações paradiplomáticas tiveram destaque, já que as negociações e o acordo entre o Estado de São Paulo, por meio do Instituto Butantã, com a Sinovac, inauguraram e impulsionaram o avanço da imunização contra a Covid-19 no Brasil (RODRIGUES, SILVA, 2021). Alheio aos graves problemas gerados pela pandemia, com uma população ainda sem vacinas, Bolsonaro decide que o Brasil sediaria a Copa América, em 2021, após várias recusas de outros países, o que de fato ocorreu, contribuindo para a disseminação de nova variante da Covid-19, a B.1.621, originada na Colômbia e detectada no Brasil pela primeira vez no Mato Grosso (BBC NEWS, 2021).

No discurso de abertura da 76ª sessão da Assembleia Geral da ONU, o presidente Jair Bolsonaro ocupou o parlatório da ONU, em Nova York, com uma retórica totalmente desconectada da realidade.

de e atada à sua ideologia de ultradireita: afirmações falsas sobre políticas de combate ao desmatamento bem estruturadas, cumprimento dos direitos humanos de povos originários e coesão social. Bolsonaro chegou a afirmar ainda que 14% do território nacional é reservado aos povos indígenas, que “vivem em liberdade e cada vez mais desejam utilizar suas terras para a agricultura e outras atividades” (BRASIL, 2021).

Para além, com a crise humanitária instaurada no Afeganistão após a retirada desastrosa das forças estrangeiras, que ocuparam o território por vinte anos, o Itamaraty divulgou uma nova portaria acerca dos vistos humanitários para cidadãos afegãos, no qual estabeleceu que “mulheres, crianças, idosos, pessoas com deficiência e seus grupos familiares” (PODER 360, 2021) teriam prioridade na obtenção dos vistos. Entretanto, não foi o que Bolsonaro apresentou em sua fala em Nova York. Enquanto os EUA pressionaram o Brasil a receber refugiados do país centro-asiático (FOLHA, 2021), Bolsonaro frisou em seu discurso na ONU que “cristãos, mulheres, crianças e juizes afegãos” seriam contemplados com a concessão de vistos humanitários, o que indica uma possível seletividade do governo de acordo com os pré-conceitos e ideologias que adota. Assim como observado ao longo do governo Bolsonaro, a fala do presidente foi qualificada por diplomatas estrangeiros como *fake news speech* (discurso de fake news), evidenciando a notória perda de credibilidade do governo nos foros multilaterais e seu crescente isolamento internacional em temas centrais como combate à pandemia e ao aquecimento global.

Durante o governo de Donald Trump, a PEB de Bolsonaro tornou-se subserviente aos interesses de Washington, inclusive em relação ao tratamento de brasileiros que vivem naquele país. Essa postura pouco se alterou com a chegada de Biden à Casa Branca. Segundo o órgão de fronteiras dos EUA (U.S. Customs and Border Protection-CBP), de outubro de 2020 a setembro de 2021 (período correspondente ao ano fiscal estadunidense) cerca de 56.881 brasileiros foram detidos ao tentarem atravessar a fronteira com o México (ALESSI *et al*, 2021). De acordo com relatos de migrantes brasileiros que passaram por essa experiência, situações como detenção prolongada, separação de familiares, pressão psicológica e assédio sexual são comuns entre os detidos.

O governo Bolsonaro rompeu com a tradicional posição da diplomacia brasileira que não aceitava voos fretados para deportação de nacionais, medida considerada humilhante para os cidadãos e enfraquece a soberania do país. Desde então, o Itamaraty se mostrou favorável à agilização dos processos de deportação e adotou medidas para facilitar a repatriação de brasileiros, como a expedição de atestados de nacionalidade a imigrantes que não dispõem de um documento de viagem válido, sendo que em alguns casos a expedição ocorre sem a solicitação do interessado.

Isolado internacionalmente e sem contar com o apoio de Trump, Bolsonaro faz acenos aos governos ultraconservadores e países mais autocráticos, como o de Vladimir Putin, ao mesmo tempo em que é ignorado pelos principais líderes mundiais. O presidente francês Emmanuel Macron, que assumiu posições críticas ao presidente Bolsonaro devido a incidentes diplomáticos (O GLOBO, 2019), recebeu o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, no Palácio do Eliseu, em novembro de 2021, com honras de chefe de Estado (DW, 2021). Não apenas essa visita pode ser vista como um recado direto a Bolsonaro, mas igualmente explícita como o governo Bolsonaro fechou caminhos para diálogos e acordos que poderiam ser muito benéficos e lucrativos para o país (FERNANDES, 2021).

As consequências nefastas do governo Bolsonaro para a imagem internacional brasileira em termos de direitos humanos não serão esquecidas facilmente pela comunidade internacional. A PEB de direitos humanos padece de uma crise de credibilidade sem precedente em período democrático, algo que não se via desde a ditadura militar. Mesmo assim, o país logra eleger um candidato a juiz para a Corte Interamericana de Direitos Humanos, em novembro de 2021, o advogado Rodrigo Bittencourt Mudrovitsch, em cujo histórico profissional não consta atuação em direitos humanos, ao contrário, ele integra escritório de advocacia que defende interesses de ruralistas contra direitos dos povos indígenas (UOL, 2021). Seria essa eleição uma prova de que a PEB de direitos humanos de Bolsonaro tem apoio internacional? Não há dúvida de que uma vitória como essa – isolada no cenário da PEB multilateral – diz mais sobre o peso político do país na OEA, e menos sobre a reputação do governo Bolsonaro no campo dos direitos humanos.

Referências

- AGÊNCIA SENADO. CPI da Pandemia: principais pontos do relatório. **Senado Federal**, 20.10.2021b. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/10/20/cpi-da-pandemia-principais-pontos-do-relatorio>>.
- AGÊNCIA SENADO. O caminho da CPI da Pandemia: da instalação ao relatório final. **Senado Federal**, 19/10/2021a. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2021/10/o-caminho-da-cpi-da-pandemia-da-instalacao-ao-relatorio-final>>.
- ALESSI, G; ANDRADE, N. Deportação de brasileiros dos EUA dispara e já é mais que o dobro dos últimos três anos somados. **El País**, 27.10.2021. Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/brasil/2021-10-27/deportacao-de-brasileiros-dos-eua-dispara-e-ja-e-mais-que-o-dobro-dos-ultimos-tres-anos-somados.html>>. Acesso em: 17 nov. 2021.
- ANISTIA INTERNACIONAL. **Informe 2020/21** – O estado de direitos humanos no mundo. Disponível em: <https://anistia.org.br/wp-content/uploads/2021/04/anistia-internacional-informe-anual-2020-21_versao-revisada-01.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2021
- ANTUNES, Leda. Brasil mata 175 travestis e transexuais em 2020 e segue recordista global de assassinatos de pessoas transgênero, diz dossiê anual da Antra. **O Globo**. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/celina/brasil-mata-175-travestis-transexuais-em-2020-segue-recordista-global-de-assassinatos-de-pessoas-transgenero-diz-dossie-anual-da-antra-24859138>>. Acesso em 08 dez. 2021.
- AZZI, Diego; RODRIGUES, Gilberto M. A.; SOUZA, Ana Tereza. L. M., Ed. (2020). **A Política Externa de Bolsonaro na Pandemia**. São Bernardo/São Paulo: Observatório de Política Externa Brasileira e Inserção Internacional do Brasil-OPEB / Friedrich Ebert Stiftung-FES.
- BBC NEWS. “Coronavírus: como o governo da Nova Zelândia eliminou os casos de infecção no país”. **BBC News Brasil**. 20/04/2020. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-52449017>>

BBC NEWS. Covid: variante que chegou pela Copa América é mais transmissível e tem mutação inédita. **BBC News Brasil**, 13.7.2021, Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-57829968>>. Acesso em: 17 jul. 2021.

BEHNKE, E. Bolsonaro fala em visto a cristãos afegãos; portaria vale para todos. **Poder 360**. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/governo/bolsonaro-fala-em-visto-a-cristaos-afegaos-portaria-vale-para-todos/>>.

BIERNATH, A. Covid: variante que chegou pela Copa América é mais transmissível e tem mutação inédita. **BBC News Brasil**, São Paulo, 13 de jul. de 2021. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-57829968>>. Acesso em: 17 jul. 21.

BRASIL. Discurso do Presidente da República, **Jair Bolsonaro, na abertura da 76º Assembleia-Geral da ONU**. Disponível em: <<https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2021/09/discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-na-abertura-da-76deg-assembleia-geral-da-onu>>.

BRASIL DE FATO. **Relatório da CPI da Covid embasa nova denúncia contra Bolsonaro no Tribunal Penal Internacional**. 11/11/2021. Disponível em <<https://www.brasildefato.com.br/2021/11/11/relatorio-da-cpi-da-Covid-embasa-nova-denuncia-contra-bolsonaro-no-tribunal-penal-internacional>>.

CEPAL. **Al menos 2.795 mujeres fueron víctimas de feminicidio en 23 países de América Latina y el Caribe en 2017**, 15 de novembro de 2018; CEPAL. Observatorio de Feminicidios 2016 – 2017.

CHADE, J. América Latina volta 2 décadas e a fome na região supera média mundial. **UOL**, 1.12.2021b. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2021/12/01/america-latina-volta-2-decadas-e-fome-na-regiao-supera-media-mundial.htm>>. Acesso em: 07 dez. 2021.

CHADE, J. Após esnober consórcio de vacinas, Brasil terá acesso dificultado em 2022. **UOL**, 25.6.2021f. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2021/06/25/apos-esnober-consorcio-de-vacinas-brasil-tera-acesso-dificultado-em-2022.htm>> Acesso em: 19 jul. 2021.

CHADE, J. Às vésperas de viagem de Bolsonaro, ONU denuncia abusos no Brasil. **UOL**, 13.9.2021c. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2021/09/13/onu-critica-governo-bolsonaro.ht>>.

CHADE, J. Citando tortura, ONU tenta frear onda ultraconservadora liderada por Brasil. **UOL**, 24.6.2021a. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2021/06/24/citando-tortura-onu-tenta-frear-onda-ultraconservadora-liderada-por-brasil.htm>>. Acesso em: 07 dez. 2021.

CHADE, J. **Denúncia em órgão internacional diz que negacionismo é estratégia no Brasil**. 26.4.2021d. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2021/04/26/denuncia-em-orgao-internacional-diz-que-negacionismo-e-estrategia-no-brasil.htm-media/>>.

CHADE, J. “Ninguém acredita em Bolsonaro”, diz líder parlamentar europeu. **UOL**, 30.4.2021e. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2021/04/30/ninguem-acredita-em-bolsonaro-diz-lider-parlamentar-europeu.htm>>. Acesso em: 27 mai. 2021.

CNN Brasil. **CPI da Pandemia apresenta relatório com 68 indiciados; veja íntegra e destaques**. Publicado em: 20/10/2021. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/cpi-da-Covid-ao-vivo-relatorio-final-da-comissao-e-apresentado-e-lido/>>

CNN Brasil. **O que esperar da terceira troca no Ministério da Saúde do governo Bolsonaro**. 17.03.2021a. *CNN Brasil*, Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/o-que-esperar-da-terceira-troca-no-ministerio-da-saude-do-governo-bolsonaro>>.

DW. **Macron recebe Lula com honras de chefe de Estado em Paris**. 17.11.2021. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/macron-recebe-lula-com-honras-de-chefe-de-estado-em-paris/a-59849982>>.

FERNANDES, D. Como foi encontro com ‘honorarias’ entre Lula e Macron em Paris. **BBC News Brasil**. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/geral-59326503>>. Acesso em: 09 dez. 2021.

FOLHA DE S. PAULO. **EUA querem que Brasil receba migrantes haitianos e refugiados do Afeganistão**. 21.9.2021. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2021/09/eua-querem-que>>

-brasil-receba-migrantes-haitianos-e-refugiados-do-afeganistao.shtml>.

FONSECA, E. M. da; NATTRASS, N., LAZARO, L. L. B., & BASTOS, F. I. Political discourse, denialism and leadership failure in Brazil's response to COVID-19. *Global Public Health*, 16(8-9), 1251–1266, 2021, Disponível em: <<https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/34161187/>>.

G1. CPI da Covid: veja as principais conclusões do relatório final. 20.10-2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/cpi-da-Covid/noticia/2021/10/20/cpi-da-Covid-veja-as-principais-conclusoes-do-relatorio-final.ghtml>>.

GRUPO GAY DA BAHIA. Relatório: **Observatório de Mortes Violentas de LGBTI+ no Brasil**, 2020. Salvador: Grupo Gay da Bahia, 14 mai. 2021. Disponível em: <<https://grupogaydabahia.com.br/2021/05/14/relatorio-observatorio-de-mortes-violentas-de-lgbti-no-brasil-2020/>>. Acesso em: 20 jun. 2021.

JORNAL DA USP. Estudo atesta discurso negacionista de Bolsonaro nos primeiros seis meses de pandemia. *USP*, 17/08/2021. Disponível em: << <https://jornal.usp.br/ciencias/estudo-atesta-discurso-negacionista-de-bolsonaro-nos-primeiros-seis-meses-de-pandemia/>

LEITÃO, Matheus. Diplomatas se unem para resgatar política externa no pós-Bolsonaro. *Veja*, 09/09/2021. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/blog/matheus-leitao/diplomatas-se-unem-para-resgatar-politica-externa-no-pos-bolsonaro/>>.

MARINGONI, G; ROMANO, G.; BERRINGER, T., Ed. **As bases da política externa bolsonarista**. Santo André: EdUFABC, 2021.

MBEMBE, Achille. *Necropolítica*. São Paulo: n-1 edições, 2020.

NOBREGA, Ighor. Randolfe diz que Tribunal de Haia receberá relatório da CPI da Covid. *Poder 360*. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/congresso/randolfe-diz-que-tribunal-de-haia-recebera-relatorio-da-cpi-da-Covid/>>. Acesso em: 09 dez. 2021.

O GLOBO. Análise: **Estrago nas relações com a França deve demorar para ser reparado**. 27.8.2019. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/mundo/analise-estrago-nas-relacoes-com-franca-deve-demorar-para-ser-reparado-23906916>>. Acesso em: 09 dez. 2021.

- OEА. **A CIDH publica seu relatório sobre a situação dos direitos humanos no Brasil e destaca os impactos dos processos históricos de discriminação e desigualdade estrutural no país.** Disponível em: <<http://www.oas.org/pt/cidh/jsForm/?File=/pt/cidh/prensa/notas/2021/050.asp>>. Acesso em: 21 mar. 2021
- OIT. **Observatório Digital do Trabalho Escravo no Brasil**, Brasília, DF: MPT, OIT, 10 de junho de 2020.
- PODER 360. **Bolsonaro fala em visto a cristãos afegãos; portaria vale para todos.** 21.9.2021. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/governo/bolsonaro-fala-em-visto-a-cristaos-afegaos-portaria-vale-para-todos/>>
- RODRIGUES, Gilberto M. A.; SOUZA, Ana Tereza L. M. de. **Conflitos entre governos subnacionais e o governo federal durante a pandemia de COVID-19: O Estado de São Paulo e o caso da vacina CoronaVac. Monções – Revista de Relações Internacionais da UFGD**, 10(19): 36-69.
- SEGALLA, Vinícius. **Dia Internacional contra a LGBTfobia: mortes foram subnotificadas no último ano.** São Paulo: **Brasil de Fato**, 17 mai. 2021. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2021/05/17/dia-internacional-contr-a-lgbtfobia-mortes-foram-subnotificadas-no-ultimo-ano>>. Acesso em: 15 jun. 2021.
- SENADO FEDERAL. **Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito da Pandemia** (Instituída pelos Requerimentos nos 1.371 e 1.372, de 2021). Brasília, DF, 2021.
- UOL. **Advogado brasileiro é eleito à Corte Interamericana de Direitos Humanos.** 12.11.2021. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2021/11/12/juiz-brasileiro-e-eleito-para-a-corte-interamericana-de-direitos-humanos.htm>>.
- VIVA BEM UOL. **Bolsonaro diz que vai pedir investigação sobre preço da CoronaVac. VivaBem UOL**, São Paulo, 22 de jul. de 2021. Disponível em: <<https://www.uol.com.br/vivabem/noticias/redacao/2021/07/22/bolsonaro-diz-que-vai-pedir-investigacao-sobre-preco-da-coronavac.htm>>. Acesso em: 22 jul. 21.
- WOOLHANDLER, Steffie *et al.* **Public policy and health in the Trump era. The Lancet**, 397(10275), 705–753, 2021. Disponível em: <[https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(20\)32545-9/ppt](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(20)32545-9/ppt)>.

Capítulo 6

AS FORÇAS ARMADAS BRASILEIRAS E OS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

Flávio Rocha de Oliveira⁽¹⁾

Diego Jatobá Silva⁽²⁾

Julia Protes Lamberti⁽³⁾

Lucas Ayarroio de Souza⁽⁴⁾

Renan de Oliveira Ferreira⁽⁵⁾

Tarcizio Rodrigo de S. Melo⁽⁶⁾

Introdução

Os militares brasileiros se constituem numa das principais forças de apoio ao governo. A partir da inauguração da nova presidência, eles ocuparam maciçamente os espaços de poder estrategicamente mais importantes. Segundo Marcelo Pimentel J. Souza, a ocupação do aparato de estado deu-se através de *dois princípios de guerra e de dois fundamentos de emprego*: no primeiro caso, seguiu-se o *princípio da concentração*, com o controle da distribuição de cargos no núcleo palaciano e militar, e o *princípio da massa*, com milhares de fardados da ativa e da reserva ocupando cargos em todos os escalões da máquina estatal; no segundo caso, foram observados o *fundamento de ampla frente*, com a direção e participação em quase todos os ministérios, estatais, autarquias, agências reguladoras e órgãos fiscalizadores,

(1) Doutor em Ciência Política (DCP-USP). Docente do BRI e PRI da UFABC. Membro do OPEB, Observatório da Política Externa e da Inserção Internacional do Brasil. Pesquisador nas áreas de Segurança Internacional, Estudos Estratégicos e Geopolítica.

(2) Mestrando em Relações Internacionais pela UFABC e pesquisador especializado em Segurança, Defesa e Estratégia.

(3) Graduanda em Relações Internacionais pela UFABC.

(4) Graduando em Relações Internacionais pela UFABC.

(5) Graduando em Relações Internacionais pela UFABC.

(6) Graduando em Relações Internacionais pela UFABC.

e o *fundamento de grande profundidade*, que diz respeito a todos os escalões e instâncias do setor público federal, e feito numa verticalização fortemente hierarquizada, em que oficiais gerais ocupam os postos principais, coronéis trabalham no segundo escalão e demais oficiais e praças atuam nos níveis inferiores.(SOUZA, 2021, p.133).

No governo Bolsonaro, os objetivos dos militares, enquanto *atores políticos* e *burocracia especializada* no aparato securitário, podem ser sintetizados em torno de três pontos:

1. Obtenção de prebendas e vantagens pecuniárias por parte de integrantes das Forças Armadas, desigualmente distribuídas e que guardam relação com o nível hierárquico daqueles que participam diretamente do governo;
2. Busca, *institucional*, por maiores fatias do orçamento federal para a realização das funções básicas dos militares ligadas a questões de segurança e defesa e manutenção de sua estrutura funcional. Essa busca por recursos econômicos é feita em competição com outras burocracias e fica mais séria por conta do péssimo desempenho econômico do governo Bolsonaro e da existência do chamado “teto de gastos”;
3. Finalmente, há o ponto principal que deve ser levado em conta para entendermos a atuação das Forças Armadas brasileiras na presente conjuntura: *o papel político que os militares têm desde o início da república*. Esse papel tem sido central e estrutural na história política brasileira e compreende a participação em golpes de estado e/ou a atuação como “poder moderador” ou, ainda, de fiadores do poder civil no governos democráticos do país. Manter esse papel político é o principal objetivo de longo prazo das instituições militares nacionais.

Para assegurar esses objetivos, deve-se ter em mente que a atuação das Forças Armadas não acontece apenas em nível nacional: o estamento militar possui um conjunto de interesses em termos de política externa⁽⁷⁾. Não é novidade que uma das funções constitucio-

(7) Esses interesses incluem a defesa das fronteiras, a chamada defesa territorial do Amazônia, a participação em missões de paz, o acesso a doutrinas e armamentos sofisticados, e a manutenção da estabilidade na América do Sul. O bom relacionamento com os EUA também faz parte desses interesses

nais dos militares é proteger o país contra ameaças externas. Para desempenhar esse papel, eles têm desenvolvido um conjunto de análises do cenário internacional em diferentes períodos históricos, acompanhando as mudanças globais ao mesmo tempo em que mantém um papel na política brasileira que alterna entre intervenção aberta e um comportamento tutelar em relação ao poder civil, e dentro de uma imagem autoconstruída de “guardiões da unidade nacional e da estabilidade”. Nessas análises, e em combinação com a atuação interna ligada aos grupos ideologicamente à direita no espectro político, houve uma busca por uma aproximação com os Estados Unidos da América desde a II Guerra Mundial e, principalmente, durante toda a Guerra Fria.

Desses interesses em termos de política externa, a manutenção de uma aproximação e alinhamento com os EUA aparece, desde o *impeachment* de 2016, como o mais importante. É através de uma ligação privilegiada com os norte-americanos que setores importantes na Marinha, no Exército e na Força Aérea imaginam que podem aumentar as suas capacidades operacionais. Para os militares brasileiros, as Forças Armadas estadunidenses são, pelo seu tamanho, nível de sofisticação tecnológica e ampla experiência operacional, tidas como o referencial a ser seguido.

No ano de 2022, teremos um processo eleitoral acirrado. É prudente, para todos os observadores da política brasileira, levar em consideração que as Forças Armadas tem interesses diretos em jogo. Se o atual ocupante do cargo, Jair Bolsonaro, for reeleito, pode-se esperar que os objetivos dos militares estarão preservados, ainda que as custas de um país em crise. Se um candidato conservador for o vencedor, é lícito especular que o poder fardado também terá chances de manter os seus interesses, especialmente no campo político. Porém, se um candidato de esquerda for eleito, como sugerem as pesquisas indicando vantagem para o candidato Luiz Inácio Lula da Silva a indagação sobre o comportamento de marinha, exército e aeronáutica assume a maior importância.

Com tantos ganhos obtidos nos campos pecuniário, institucional e de poder político, fica a dúvida de se eles aceitarão um regresso aos quartéis e o princípio de que o poder civil de centro-esquerda deve se sobrepor ao poder militar, o que seria o esperado em democracias funcionais. Também fica a dúvida sobre como eles verão

uma retomada de uma política externa que aumente o contato com o Sul Global e com adversários dos Estados Unidos, como é o caso de China e Rússia. Essa retomada traz a possibilidade de um afastamento em relação a Washington, o que implicaria prejuízo para as três forças armadas no relacionamento que tem construído com os norte-americanos.

Considerando-se o atual estágio da geopolítica global, as similaridades ideológicas entre o estamento militar nacional e as elites brasileiras mais conservadoras, bem como as afinidades com a visão de mundo dos EUA, entra na ordem do dia a seguinte necessidade: compreender a natureza e a profundidade da relação entre as Forças Armadas brasileiras e as Forças Armadas estadunidenses (que executam parte da grande estratégia hegemônica elaborada pelo Estado norte-americano), e por extensão com o governo norte-americano, e como isso pode impactar, negativa ou positivamente, o fortalecimento de um poder civil e democrático e o papel do Brasil nas relações internacionais contemporâneas.

O presente capítulo é uma pequena contribuição na busca por essa compreensão. Ele analisa alguns episódios importantes da relação das Forças Armadas brasileiras com suas contrapartes norte-americanas no ano de 2021, e a participação dessas em operações, treinamentos e encontros patrocinados pelo governo dos Estados Unidos. São abordados eventos como a presença brasileira na Operação Sea Breeze, no Mar Negro, encontros com enviados do governo Biden, como o diretor da CIA e o Conselheiro de Segurança Nacional, cooperação em defesa e participação em exercícios conjuntos entre militares brasileiros e norte-americanos. Espera-se que seja um ponto de partida para estudos mais aprofundados sobre a cada vez mais íntima relação entre as Forças Armadas brasileiras e os Estados Unidos e que, até o presente momento, tem passado ao largo de um questionamento mais amplo da sociedade brasileira.

A cooperação em defesa com os EUA e manobras com a OTAN

Historicamente, a cooperação em defesa entre Brasil e Estados Unidos (EUA) tem sido uma constante desde a Segunda Guerra Mundial. Mesmo em momentos de desconfiança, como na primeira metade dos anos 90 do séc. XX, os brasileiros seguiram adquirindo

substanciais quantidades (para os padrões do Brasil) de armamento e equipamento militar dos norte-americanos, incluindo aí os governos do Partido dos Trabalhadores (PT). Contudo, fato incontestável é que essa cooperação sofreu um forte aprofundamento após o impeachment de Dilma Rousseff e a ascensão de Michael Temer à presidência em 2016. O novo governo valeu-se dos acordos basilares de defesa com os EUA, assinados pela presidente petista⁽⁸⁾.

Exercícios militares entre as Forças Armadas e os militares dos EUA não são incomuns, e ocorrem anualmente no Brasil e em outros países. Um exemplo disso é o exército naval e anfíbio UNITAS, organizado pelos norte-americanos na América Latina desde os primórdios da Guerra-Fria. Entretanto, em 2017, um exercício inédito na tríplice fronteira de Brasil, Colômbia e Peru com a participação dos EUA causou polêmica: foi o AMANZONLOG, conduzido pelo Exército Brasileiro (EB). A polêmica se deu justamente pela narrativa historicamente construída pelos militares brasileiros em torno da ideia da cobiça estrangeira sobre a Amazônia, e que defendia a ideia de que sempre haveria um potencial para uma invasão do território nacional por potências militares estrangeiras – e entre elas, os Estados Unidos. Logo, fazer um exercício com os estadunidenses em uma área geopoliticamente estratégica ia na contramão dessa narrativa. O fato é que o EB inflama ou abafa essa retórica de ameaça de outros países de acordo com a sua conveniência. Matéria da BBC News Brasil escrita por Ricardo Senra sobre o exercício colheu as avaliações de acadêmicos da área de defesa no Brasil: João Roberto Martins Filho colocou que esta seria a maior aproximação entre Brasília e Washington desde a queda do muro de Berlim, e Héctor Luis Saint Pierre discorreu sobre os interesses dos norte-americanos em contar com a simpatia dos brasileiros: “(...) o Brasil é um parceiro estratégico para a formação doutrinária dos militares do continente. Se os EUA têm a simpatia do Exército do Brasil, é mais fácil espalhar sua mensagem entre os militares sul-americanos” (SENRA, 2017), disse.

(8) Nos governos de Dilma Rousseff foram assinados os seguintes acordos com os EUA: Em 2010, *Defense Cooperation Agreement* (DCA); *General Security of Military Information Agreement* (GSOMIA). E em 2012 foi estabelecido o *U.S.-Brazil Defense Cooperation Dialogue* (DCD). Acordos que dão sustentação diplomática à forte cooperação atual. Os acordos foram aprovados pelo congresso nacional em 2015.

Em 2019, no começo do governo Bolsonaro, o Secretário de Defesa dos Estados Unidos, James Mattis⁽⁹⁾, veio ao Brasil e um momento de impacto foi sua fala proferida na Escola Superior de Guerra (ESG), na qual ele deixou clara a intenção norte-americana de estabelecer uma cooperação de longo prazo (U.S. EMBASSY & CONSULATES IN BRAZIL, 2019). Em maio do mesmo ano, o então Presidente Donald Trump formalizou ao congresso dos EUA a indicação do Brasil como *Major Non-NATO Ally* (MNNA). Em sua mensagem ao Legislativo, Trump argumenta sinteticamente: “*I am making this designation in recognition of the Government of Brazil’s recent commitments to increase defense cooperation with the United States, and in recognition of our own national interest in deepening our defense coordination with Brazil*”. (TRUMP, 2019)

Em setembro de 2021, a parceria entre a marinha brasileira e a *US Navy* se estenderia para o campo da *Consciência Situacional Marítima*, com os norte-americanos fornecendo o sistema *Sea Vision* ao Centro Integrado de Segurança Marítima (CISMAR) para aplicar o sistema no adestramento de militares brasileiros em controle de tráfego marítimo (MARINHA DO BRASIL, 2021). Previamente, em agosto no mesmo ano o comandante da Força Aérea Brasileira (FAB), Tenente-Brigadeiro Baptista Junior, visitou o Pentágono para se reunir com seu homólogo nos EUA. As duas forças já haviam realizado um exercício em solo brasileiro, batizado de Exercício Conjunto (EXCON) Tápico, que não ganhou muito destaque na mídia nacional (AGÊNCIA DA FORÇA AÉREA, 2021). Já o exército brasileiro realizou importantes exercícios conjuntos com o *US Army*, tanto nos EUA quanto em terras brasileiras, com foco nas capacidades aeromóveis. A *Operation Culminating* ocorreu entre janeiro e fevereiro em Fort Polk, na Louisiana. E em dezembro, foi marcado o exercício CORE21, na região do Vale do Paraíba. Segundo o jornalista Guilherme Wiltgen, cerca de 22 helicópteros e 300 militares dos dois países estavam previstos para participar do exercício (WILTGEN, 2021). *Todas essas operações conjuntas consolidam a já muito forte influência doutrinária dos estadunidenses sobre as Forças Armadas Brasileiras, e os indícios atuais apontam que tal situação só se aprofundará.*

(9) Mattis já havia estabelecido contatos com o Brasil no governo Temer. Em 2017 havia encontrado o então Ministério da Defesa, Raul Jungmann, na Jordânia.

Mesmo que hoje exista um claro distanciamento do presidente Biden em relação à figura de Bolsonaro, membros dos dois governos e de suas forças militares continuam a se encontrar e a reafirmar a cooperação. Em novembro de 2021, a nova comandante do *SOUTH-COM*, General Laura Richardson, foi recebida pelo ministro da defesa, Braga Neto, e por outras autoridades militares (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2021). Na América do Sul, atualmente o Brasil (ao lado da Colômbia) é o parceiro estratégico na área de defesa mais importante dos EUA, e estes farão o possível para manter esse alinhamento que é de grande interesse para a grande estratégia da maior potência econômica e militar do planeta.

Entre os dias 28 de junho e 10 de julho de 2021, foram realizados exercícios navais sob liderança estadunidense e ucraniana no Mar Negro, e o Brasil participou dele pela primeira vez na história⁽¹⁰⁾. Esses exercícios são denominados como Operação Sea Breeze e reuniram 5000 militares distribuídos em 32 navios, 40 unidades áreas de transporte, forças especiais e aviões de combate. Contou com 30 países integrantes da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), e concentrou-se em várias áreas operacionais, incluindo guerra anfíbia, manobras terrestres, operações de mergulho, operações de interdição marítima, defesa aérea, integração de operações especiais, guerra antissubmarina, e operações de busca e salvamento. O objetivo foi o de apoiar a Ucrânia em sua disputa com a Rússia acerca da região da Crimeia. (GONÇALVES, 2021).

Segundo o *site orbisdefense.com*:

(...) O megaexercício multinacional oferece a oportunidade para o pessoal das nações participantes se engajarem em treinamento marítimo realista para adquirir experiência e trabalho em equipe e fortalecer a interoperabilidade, enquanto a OTAN e o líder máximo, os Estados Unidos da América, caminham em direção a objetivos mútuos. (ORBIS DEFENSE, 2021).

A participação do Brasil no exercício no Mar Negro, de fato, reforça uma aproximação das Forças Armadas brasileiras com os militares estadunidenses e com a OTAN, mas é importante conside-

(10) Esse exercício já aconteceu em anos anteriores na região. Em 2021, além do Brasil, também participaram pela primeira vez países como Japão, Israel e Coréia do Sul.

rar outros fatores. Segundo Igor Gielow, Rússia e China assinaram uma ampliação de cooperação militar, visando expandir exercícios estratégicos e patrulhas aéreas em toda a região do Indo-Pacífico, ao passo que a instabilidade política na região do Leste Europeu apresenta crescimento preocupante – tanto o governo russo quanto o governo ucraniano iniciaram exercícios militares no dia 24 de novembro de 2021, em meio a acusações mútuas de uma possível guerra (GIELOW, 2021). Assim, o Brasil se insere, arriscadamente, num cenário que pode comprometer suas relações com a Rússia e, por extensão, com a China, o seu principal parceiro comercial (GONÇALVES, 2021).

Cooperação naval com os EUA na África

Na região do Golfo da Guiné são extraídos cerca de 5,4 milhões de barris de petróleo diariamente, somado ao fato de 80% da atividade regional ser feita por vias marítimas. Por outro lado, a riqueza da região acaba por abrir espaço para ações criminosas de roubo, pirataria, além da pesca ilegal. Para combater essas atividades, há esforços liderados pelos países desenvolvidos com destaque para os EUA. Um deles é a operação denominada *Obangame Express*. Segundo a Marinha norte-americana, é a maior operação marítima multinacional na África Ocidental, liderada pelos próprios EUA por meio da *U.S. Naval Forces Africa*, do Comando Africano dos Estados Unidos (AFRICOM) (DAVIS, 2021).

Essa operação ocorreu em 2021, entre os dias de 14 e 27 de março no Golfo da Guiné e no Oceano Atlântico e contou com a presença de 32 nações⁽¹¹⁾, e o Brasil foi a única da América Latina a participar com o Navio-Patrulha Oceânico “Araguari”. Vale a pena observar que a participação brasileira em eventos de cooperação de segurança multilaterais no Atlântico Sul, como é o caso do *Obagame Express*, não possui a mesma organização estratégica e assertiva como a dos EUA. A exemplo de comparação, não existe legislação

(11) Participaram Angola, Bélgica, Benin, Brasil, Cabo Verde, Camarões, Canadá, Cote d’Ivoire, República Democrática do Congo, Dinamarca, Guiné Equatorial, França, Gabão, Gâmbia, Alemanha, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Itália, Libéria, Marrocos, Namíbia, Holanda, Níger, Nigéria, Portugal, República do Congo, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Togo e Estados Unidos.

brasileira específica que determina os objetivos finais da atuação, assim como se observa no documento *National Security Strategy* dos Estados Unidos.

Consequentemente,

Na medida em que não está estabelecido quais são os pilares, interesses e ameaças mais importantes para o Estado brasileiro, as formas de atuação e os recursos utilizados no Atlântico Sul ficam restritos aos setores mais envolvidos, como os Ministérios da Defesa e das Relações Exteriores. (JÚNIOR, 2020).

Isto é, dada a atual conjuntura de desinteresse, por parte do governo Bolsonaro, no aumento das relações com as nações africanas, o papel do Brasil nesses exercícios pode contribuir mais para o projeto de controle estadunidense da região do que para a defesa de seus interesses (NADIR, M; MORAIS, M; LIMA, E; LAGOSTA, P; e THALES, F, 2021).

A Marinha do Brasil (MB) também atuou em outra operação multinacional patrocinada pelos EUA. Pela primeira vez, um oficial-general brasileiro esteve no comando da *Combined Task Force 151* (CTF 151). O CTF faz parte das *Combined Maritime Forces* (CMF), uma parceria multinacional composta por 34 países dos 6 continentes, e que é coordenada pelos Estados Unidos com o principal objetivo de combater a pirataria, o tráfico e roubos em alto mar. Também faz parte o objetivo político de promover a cooperação regional e a proteção do comércio marítimo em escala global e a liberdade de navegação (COMBINED MARITIME FORCES, 2021). Contando com três CTFs (150, 151 e 152), as CMF operam em aproximadamente 3.2 milhões de milhas quadradas de águas internacionais, se fazendo presente em alguns dos mares mais importantes do globo.

A área de atuação do CTF 151 compreende o Mar da Arábia, os Golfos de Omã e de Áden, a costa da Somália e o sul do Mar Vermelho. No dia 9 de junho de 2021 o Brasil assumiu pela primeira vez, em sistema de rotação, o comando dessa força marítima combinada e o oficial indicado para o posto foi o Contra-Almirante André Luiz Andrade Felix (MARINHA DO BRASIL, 2021). O comando temporário encerrou-se no mês de novembro, e a Marinha Real da Jordânia assumiu no lugar da marinha brasileira. Felix havia sido Chefe de Gabinete dos 9º e 10º contingentes brasileiros na Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL), entre 2015 e 2016.

Em suma, a participação brasileira no comando da CTF 151 é digna de destaque, principalmente no que se refere à atuação do país em importantes operações militares internacionais, de modo a reafirmar sua presença e aspiração a uma atuação de mais peso no plano da segurança global. Institucionalmente, deve ser levada em consideração a situação complicada de falta de navios de superfície por que passa a MB. Porém, não se pode perder do horizonte o fato de que *a participação da marinha é feita num contexto de intensa cooperação com os EUA, ainda que exista a interação com as forças navais de outras nações.*

Encontros com o Diretor da CIA e o Conselheiro de Segurança Nacional dos EUA

Nos Estados Unidos, a administração de Joe Biden teve início em janeiro de 2021. Nesse contexto, ocorreram as visitas de dois enviados importantes do novo governo democrata. O primeiro plenipotenciário foi o novo diretor da CIA, William J. Burns, e o encontro com autoridades brasileiras ocorreu em 01 de Julho de 2021. Segundo Colletta (2021), a visita foi mantida em sigilo e não teve divulgação prévia. O diretor da CIA também estava acompanhado do então embaixador americano em Brasília, Todd Chapman. Participaram das reuniões o presidente Jair Bolsonaro; o ministro da Casa Civil, General Luiz Eduardo Ramos; o ministro do Gabinete de Segurança Institucional, General Augusto Heleno; e o diretor-geral da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), Alexandre Ramage.

A visita despertou incômodo em setores da sociedade dado o histórico de cooperação entre a agência de inteligência americana e os militares brasileiros, sendo que estes últimos tem papel fundamental na atual administração Bolsonaro. O Deputado da oposição Glauber Braga (PSOL) cobrou informações em tom desconfiado dos interesses da CIA no Brasil. (OHANA, 2021). Victor Ohana (2021), em matéria para a Carta Capital, também destacou que a visita do diretor da CIA talvez estivesse atrelada à visita que o mesmo fez à Colômbia dias antes para tratar de “missão delicada”. Segundo a reportagem da Revista Carta Capital, a reunião em Bogotá despertou incômodo também no presidente Venezuelano, Nicolas Maduro, que declarou que o chefe do Comando Sul dos Estados Unidos também esteve presente na reunião com autoridades militares colombianas.

Apesar da primeira visita do diretor da CIA não ter sido bem vista por vários setores políticos brasileiros devido a sua pauta secreta, um mês depois o Brasil recebia oficialmente, e de maneira amplamente publicizada, o Conselheiro de Segurança Nacional do governo Biden, Jake Sullivan (SOARES, 2021). Ficou claro o grande interesse do Governo Biden pelo Brasil nessa nova era pós-Trump, especialmente em pautas delicadas como a da preservação da Amazônia, a estabilidade política da América do Sul e o uso da tecnologia 5G.

Sullivan se encontrou com o Secretário Especial para Assuntos Estratégicos da Presidência, o Almirante Flávio Rocha, o ministro das Comunicações, Fábio Faria, o ministro-chefe do GSI, general Augusto Heleno, o ministro de Relações Exteriores, Carlos Alberto França e o ministro da Defesa, General Walter Braga Netto. Havia uma apreensão com a administração Biden por conta do mal-estar gerado pelo apoio explícito de Bolsonaro a Trump nas eleições norte-americanas de 2020. Segundo Sanches (2021), o assunto principal seria oferecer ao Brasil o status de parceiro global da OTAN (Organização do Tratado Atlântico Norte), o que daria acesso à compra de equipamento militares de última geração, além de sessões de treinamento em bases dos EUA. A visita do conselheiro é de suma importância para as pretensões internacionais e os interesses políticos e institucionais dos militares brasileiros.

Porém, há a pré-condição do apoio brasileiro às tentativas estadunidenses de barrar o avanço da China em questões como a implantação do 5G, além de trazer para a pauta a questão ambiental com o desmatamento da Amazônia – nessas duas questões, há que se considerar o peso do agronegócio, que depende do mercado chinês e que pressiona pela expansão da fronteira agropecuária para as regiões amazônicas. Ou seja, há fortes interesses contrários de poderosos setores econômicos que apoiam o governo e que complicam os cálculos dos militares brasileiros.

Ainda segundo Sanches (2021), a diplomacia norte-americana não vê chances dos militares brasileiros embarcarem em uma eventual aventura golpista de Bolsonaro. Os militares brasileiros demonstram vontade de criar uma boa imagem para as Forças Armadas diante da possibilidade de uma parceria com a OTAN, onde o Exército seria o principal beneficiário do apoio estadunidense. O alto comando

não está disposto a trocar acordos valiosos com os EUA por conta do comportamento errático de Bolsonaro.

Considerações Finais

A ampliação dos contatos dos militares brasileiros com os militares norte-americanos foi intensa em 2021. Dada a presença das Forças Armadas no cerne da política do Governo Bolsonaro, nota-se não apenas o contato dessas com as suas contrapartes estadunidenses. A presença foi central em conversações com enviados do governo Biden, no caso, com o diretor da CIA e o Conselheiro de Segurança Nacional (CSN). Ambos não são militares, mas são responsáveis por aspectos importantes da grande estratégia dos Estados Unidos em escala global. No caso da CIA, salta aos olhos as atividades de inteligência cujo foco é, prioritariamente, lidar com a China e a Rússia. Em relação ao CSN, temos alguém que é indicado diretamente pelo próprio presidente dos Estados Unidos e que tem como responsabilidade realizar a articulação política, em nome do mandatário, de toda a burocracia que lida com questões de inteligência, segurança e defesa.

Mesmo com o esfriamento da relação do governo brasileiro com o atual governo democrata, fruto do apoio explícito de Jair Bolsonaro, um líder de extrema-direita, a Donald Trump e de declarações pouco diplomáticas do presidente e de seu ex-chanceler, o fato é que não houve um desdobramento negativo para as relações dos militares brasileiros com os Estados Unidos. Muito pelo contrário: houve um aumento contínuo de contatos, operações, treinamentos e trocas de informações neste primeiro ano da administração Biden.

Isso sinaliza que as relações privilegiadas seguirão aumentando em 2022, o que abre a possibilidade de complicações para o exercício de uma política externa mais independente caso um presidente diametralmente oposto a Bolsonaro seja eleito e assuma o poder a partir de 2023. Essas complicações podem ocorrer combinando dois problemas: o excessivo grau de independência e de aumento de poder interno que as Forças Armadas obtiveram, especialmente no período Bolsonaro, e que seguirão criando dificuldades para a preponderância do poder civil, especialmente se esse for de esquerda; e a maneira como os Estados Unidos podem se aproveitar

das relações mais estreitas com os militares brasileiros para criar obstáculos e tentar tutelar uma política externa mais independente e que busque recuperar o papel internacional do Brasil no sentido da construção de um mundo multipolar.

Referências

Agência Força Aérea, [S. l.], 21 ago. 2021. **Comandante da Aeronáutica trata de cooperação operacional em visita aos EUA: Tenente-Brigadeiro Baptista Junior tratou do assunto durante visita ao Chefe do Estado-Maior da Força Aérea dos Estados Unidos, no Pentágono americano.** Disponível em: <<https://www.fab.mil.br/noticias/mostra/37779/VISITA%20INSTITUCIONAL%20-%20Comandante%20da%20Aeron%C3%A1utica%20trata%20de%20coopera%C3%A7%C3%A3o%20operacional%20em%20visita%20aos%20EUA>>. Acesso em: 6 dez. 2021.

BRASIL, Ministério da Defesa. Comando da Marinha. Diretoria-Geral do Pessoal. Diretoria do Pessoal Militar. **Portaria nº1.145/DPMM, de 14 de junho de 2021. Agrega os oficiais brasileiros designados para integrarem o Estado-Maior da Combined Task Force 151.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 jun 2021. p. 12.

COLETTA, Ricardo Della. **Chefe da CIA realizada visita a Brasília e se reúne com Bolsonaro e Ministros.** Folha de São Paulo, 01. Julho de 2021. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2021/07/chefe-da-cia-realiza-visita-a-brasilia-e-se-reune-com-governo-bolsonaro.shtml?utm_source=twitter&utm_medium=social&utm_campaign=twfolha>. Acesso em: 26 de novembro de 2021.

COMBINED MARITIME FORCES. **CTF-151 Counter Piracy. Combined Maritime Forces, 2021.** Disponível em: <<https://combinedmaritimeforces.com/ctf-151-counter-piracy/>>. Acesso em: 01 de dezembro de 2021.

DAVIS, Donyelle. Exercise Obangame Express 2021 Concludes. **News-Stories**, [s. l.], 29 mar. 2021. Disponível em: <<https://www.navy.mil/Press-Office/News-Stories/Article/2553214/exercise-obangame-express-2021-concludes/>>. Acesso em: 1 dez. 2021.

DEFESA NET. EUA e Ucrânia realizam exercício militar no Mar Negro. 08 de Setembro de 2014. Disponível em <<https://www.defesanet.com.br/ crise/ noticia/ 16736/ EUA- e- Ucraina- realizam- exercicio- militar- no- Mar- Negro/>> Acesso em 06 de Dezembro de 2021.

EUNAVFOR. **Mission 2021**. Disponível em: <<https://eunavfor.eu/ mission/>>. Acesso em: 08 de dezembro de 2021.

GIELOW, Igor. Rússia e China ampliam cooperação militar para enfrentar os EUA. **Folha de S. Paulo**. 24 de Nov. 2021. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2021/11/russia-e-china-ampliam-cooperacao-militar-contra-eua-e-aliados.shtml>>. Acesso em: 06 de dezembro de 2021.

GONÇALVES, William. O que o Brasil faz no Mar Negro aliado à OTAN. **OPEU – Observatório Político dos Estados Unidos**. 27 de Julho de 2021. Disponível em: <<https://www.opeu.org.br/2021/07/27/o-que-o-brasil-faz-no-mar-negro-aliado-a-otan/>>. Acesso em: 06 de Dezembro de 2021.

MARINHA DO BRASIL (Brasil). **Centro de Comunicação Social da Marinha. CISMAR promove adestramento do Sistema Sea Vision, cedido à Marinha do Brasil pelos Estados Unidos**. 29 set. 2021. Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/noticias/cismar-promove-adestramento-do-sistema-sea-vision-cedido-marinha-do-brasil-pelos-estados>>. Acesso em: 11 dez. 2021.

MARINHA DO BRASIL. **Marinha assume o comando da Combined Maritime Force (CTF) 151**. 15 de jun 2021. Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/noticias/marinha-do-brasil-assume-comando-da-combined-task-force-ctf-151>>. Acesso em: 1 de dezembro de 2021.

MATTOS, Leonardo; ROSSI, Melissa. **Brazil Takes Over the Command of Anti-piracy CTF-151 in the Gulf of Aden**. The Euro-Gulf Information Centre, 2021. Disponível em <<https://www.egic.info/privacy-policy-egic>>. Acesso em: 1 de dezembro de 2021.

MATTOS, Leonardo; ROSSI, Melissa. **Interview with Rear Admiral André Luiz de Andrade Felix, Commander of CTF-151**. The Euro-Gulf Information Centre, 2021. Disponível em: <<https://www.egic.info/interview-ctf151-commander-brazil>>. Acesso em: 08 de dezembro de 2021.

MINISTÉRIO DA DEFESA (Brasil). **Assessoria de Comunicação Social (ASCOM)**. Em primeira visita ao Brasil, nova Comandante do Comando Sul dos EUA reúne-se com Ministro da Defesa. 29 nov. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/em-primeira-visita-ao-brasil-nova-comandante-do-comando-sul-dos-eua-reune-se-com-ministro-da-defesa>. Acesso em: 6 dez. 2021.

Ministério das Relações Exteriores. **NOTA À IMPRENSA Nº98. Visita do Conselheiro de Segurança Nacional dos EUA, Jake Sullivan, ao Brasil**. 04 de Julho de 2021. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/visita-do-conselheiro-de-seguranca-nacional-dos-eua-jake-sullivan-ao-brasil>. Acesso em 26 de novembro de 2021

NADIR, Mohammed; MORAIS, Magaly; LIMA, Enrique; LAGOSTA, Pedro; THALES, Flávio. Brasil, África e a gestão Bolsonaro: algumas observações. **África**, [s. l.], 16 nov. 2021. Disponível em: <<https://opeb.org/2021/11/16/brasil-africa-e-a-gestao-bolsonaro-algumas-observacoes/>>. Acesso em: 28 nov. 2021.

OBANGAME Express: Exercise Obangame Express 2021 took place March 14-27 in the Gulf of Guinea and Atlantic Ocean.. **AFRICOM**. Disponível em: <<https://www.africom.mil/what-we-do/exercises/obangame-express>>. Acesso em: 3 dez. 2021.

OHANA, Victor. Deputado cobra informações vinda do diretor da CIA ao Brasil. **Carta Capital**. 06. Julho de 2021. Disponível em : <<https://www.cartacapital.com.br/politica/deputado-cobra-informacoes-sobre-vinda-do-diretor-da-cia-ao-brasil/>>. Acesso em: 26 de novembro de 2021

ORBIS DEFENSE. **INÉDITO! Brasil participará do Exercício Sea Breeze da OTAN26 de Junho de 2021**. Disponível em: <<https://orbisdefense.com/inedito-brasil-participara-do-exercicio-sea-breeze-da-otan/>>. Acesso em: 06 de dez. 2021.

SANCHES, Mariana. EUA veem com preocupação democracia brasileira, mas consideram que Forças Armadas não participariam de golpe. **BBC**. 30 de Agosto de 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-58364382>>. Acesso em: 26 de novembro de 2021.

SENRA, Ricardo. “Exército dos EUA participará de exercício militar inédito na Amazônia a convite do Brasil.” **BBC Brasil**, Washington, DC, p. –, 04/05/2017. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-39802863>. Acesso em: 29 nov. 2021

SOARES, Ingrid. Casa Branca faz gesto de aproximação com o governo brasileiro. **Correio Braziliense**. 06. Agosto de 2021. Disponível em: <https://www.correio braziliense.com.br/politica/2021/08/4942093-casa-branca-faz-gesto-de-aproximacao-com-o-governo-brasileiro.html>>. Acesso em: 26 de novembro de 2021

SOUZA, Marcelo Pimentel J. “A Palavra Convence e o Exemplo Arasta”. Pp. 125-141. In FILHO, João Roberto Martins. **Os Militares e a Crise Brasileira**. São Paulo: Editora Alameda, 2021.

TRAUMANN, Thomas. Os Estados Unidos não sabem o que fazer com o Brasil de Bolsonaro. Poder 360. 05 de Agosto de 2021. Disponível em <https://www.poder360.com.br/opiniaio/internacional/os-estados-unidos-nao-sabem-o-que-fazer-com-o-brasil-de-bolsonaro-escreve-thomas-traumann/>>. Acesso em: 26 de novembro de 2021.

TRUMP, Donald J. **Message to the Congress on Designating Brazil as a Major Non-NATO Ally**. Washington, DC, 08/05/2019. Disponível em: <<https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/message-congress-designating-brazil-major-non-nato-ally/>>. Acesso em: 29 nov. 2021.

U.S. EMBASSY & CONSULATES IN BRAZIL (Estados Unidos da América). U.S. Mission Brazil. **Secretário Mattis discursa na Escola Superior de Guerra do Brasil**. 14/08/2018. Disponível em: <<https://br.usembassy.gov/pt/discurso-do-secretario-de-defesa-mattis-na-escola-superior-de-guerra-do-brasil/>>. Acesso em: 29 nov. 2021.

WILTGEN, Guilherme. CORE21: Assalto Aeromóvel emprega 22 helicópteros da AvEx e 300 militares brasileiros e norte-americanos. **Defesa Aérea & Naval**, 8 dez. 2021. Disponível em: <<https://www.defesaaereanaval.com.br/exercito/core21-assalto-aeromovel-emprega-22-helicopteros-da-avex-e-300-militares-brasileiros-e-norte-americanos>>. Acesso em: 6 dez. 2021.

Capítulo 7

RELAÇÕES BRASIL-EUA NOS GOVERNOS BIDEN E BOLSONARO (2021)

Tatiana Berringer⁽¹⁾

Fernanda Antoniazzo⁽²⁾

Flávia Mitake⁽³⁾

Gabriel Horacio de Jesus Soprijo⁽⁴⁾

Gabriela Jakomulsky de Albuquerque Leite⁽⁵⁾

Gabrielly Almeida Santos do Amparo⁽⁶⁾

Thiago Santana Fernandes⁽⁷⁾

Introdução

A política externa do governo Bolsonaro (2019-2021) foi marcada por uma subordinação passiva (e explícita) do Estado brasileiro aos Estados Unidos. Diante da nova presidência nos EUA em 2021, com Joe Biden, nosso objetivo foi analisar a inserção internacional do Brasil face à mudança da política econômica, social e externa dos EUA.

(1) Professora de Relações Internacionais da UFABC. Autora do livro “A burguesia brasileira e a política externa nos governos FHC e Lula” (Editora Appris, 2015).

(2) Graduanda nos Bacharelados em Ciências e Humanidades e em Relações Internacionais, pela UFABC.

(3) Graduanda nos Bacharelados em Ciências e Humanidades e em Relações Internacionais, pela UFABC.

(4) Graduando nos Bacharelados em Ciências e Humanidades e em Relações Internacionais, pela UFABC.

(5) Graduanda nos Bacharelados em Ciências e Humanidades e em Relações Internacionais, pela UFABC.

(6) Doutoranda em Economia Política Mundial pela UFABC. Mestra em Ciências Humanas e Sociais. Bacharela em Relações Internacionais. Docente da Universidade Paulista (UNIP).

(7) Graduando nos Bacharelados em Ciências e Humanidades e em Relações Internacionais, pela UFABC.

Bolsonaro foi eleito por uma plataforma política neoliberal, cujo objetivo era realizar reformas (previdenciária, administrativa e tributária), privatizações e atrair investimento externo. A estratégia era também se contrapor à política externa dos governos do PT, pautada pelas relações Sul-Sul e pela busca do aumento da margem de manobra do Estado em relação ao imperialismo (BERRINGER, 2015). Nesse sentido, as relações bilaterais Brasil-EUA tiveram como foco a luta contra o governo Nicolás Maduro na Venezuela, a luta contra a corrupção e a disputa contra a China. Isso não sofreu alteração com a mudança de governo nos EUA. Mas houve um ajuste na posição político-ideológica da aliança entre o governo Trump e Bolsonaro que se baseava na luta “antiglobalista” (contra o multilateralismo). Essa alteração pode ser notada com a troca de Ministro das Relações Exteriores e a troca de embaixador dos EUA no Brasil, que trouxeram um discurso mais ameno contra a China, contra o multilateralismo e o negacionismo em torno das vacinas e das políticas contra a Covid-19. A política externa brasileira tornou-se, portanto, mais pragmática, embora não tenha abandonado a subordinação passiva em relação ao imperialismo.

O capítulo buscou fazer uma análise comparada da política externa do Brasil e dos EUA em relação ao meio ambiente e à questão da Covid-19, além de traçar um breve paralelismo das políticas econômicas e sociais dos governos Biden e Bolsonaro. Almeja-se com isso entender o papel do Estado na cena política internacional face ao novo governo dos EUA.

Dividimos o texto abaixo em cinco partes. Na primeira, resgatamos brevemente as relações Brasil-EUA nos governos Trump e Bolsonaro, identificando os elementos de avanço, ruptura e continuidade de alguns acordos e algumas ações. Em seguida, apresentamos o ajuste na política externa brasileira a partir da troca de ministros das relações exteriores. Por fim, tratamos de cada um dos três temas que foram conflituosos e divergentes nas relações bilaterais no ano de 2021: a política ambiental, a diplomacia da vacina e os programas econômicos. Vejamos.

As relações Brasil-EUA durante o governo Trump e Bolsonaro

A aliança entre os governos Trump e Bolsonaro, nos dois primeiros anos de governo (2019-2020), pautou-se pelo combate

ao chamado globalismo (ou multilateralismo). Bolsonaro e seu ex-ministro das relações exteriores, Ernesto Araújo, sustentaram a ideia da convergência ideológica entre seu governo e o governo de Donald Trump (2017-2021), sobretudo no eixo da defesa do cristianismo e do antiglobalismo. Desta forma, seguindo o “ocidentalismo cristão”, a inserção internacional brasileira passou a ser guiada pelo fundamentalismo religioso, pela oposição ao multilateralismo e pelo “nacionalismo às avessas” (BERRINGER, et al 2021a).

Nos primeiros dois anos, o Estado brasileiro reconheceu o opositor Juan Guaidó como presidente da Venezuela, abandonou a postura histórica de condenar o embargo econômico à Cuba na Organização das Nações Unidas (ONU) e apresentou postura intervencionista em relação à disputa eleitoral pela presidência da Argentina ao criticar o candidato Alberto Fernández e, posteriormente, não comparecendo à sua posse. Além disso, também foi sugerida a mudança da embaixada brasileira de Tel Aviv para Jerusalém, alterando a posição histórica do Estado brasileiro sobre a questão Israel/Palestina.

Um dos principais atos celebrados entre os dois Estados foi o Acordo de Salvaguardas Tecnológicas, que permite o uso da base de Alcântara, no Maranhão, pelos Estados Unidos. O acordo fere a soberania brasileira, pois não permite que o Estado brasileiro controle as importações no local, proíbe o acesso de funcionários do Estado ao local e limita o uso do recurso do aluguel da base, que não pode ser direcionado para desenvolvimento e aperfeiçoamento do Programa Espacial Brasileiro. Com isto, cede-se um território estratégico e abre-se mão de um projeto nacional de desenvolvimento de tecnologia. Em abril de 2021, foram definidas as quatro companhias que irão operar o centro de lançamento de foguetes. São elas: Hyperion (EUA), Orion Stat (EUA), Virgin Ast (EUA) e C6 Launch (Canadá).

Outro ponto importante das relações bilaterais foi o pedido de apoio dos EUA à candidatura brasileira à membresia na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Depois de exigir o abandono do Tratamento Especial da OMC, os EUA frustraram as expectativas brasileiras ao não darem suporte para a entrada do Estado brasileiro no “Clube dos Ricos”.

Em relação à luta contra a corrupção, ou melhor, à cooperação entre os dois Estados para uso político e geopolítico do judiciário (*lawfare*) na suposta luta contra a corrupção, em 2019, o presidente Bolsonaro, acompanhado de integrantes da sua família e da equipe de governo, visitaram a Agência Americana de Inteligência (CIA) e em 2020 celebraram no bojo da “Agenda da Prosperidade” um acordo de cooperação nessa área (BERRINGER, et al. 2020; 2021a). Ao longo de 2021, houve uma série de encontros entre membros da equipe do governo brasileiro e funcionários da agenda americana. Em junho, ocorreu uma visita da comitiva do governo brasileiro aos EUA para tratar da tecnologia do 5G, com visita à CIA e ao FBI, sob a justificativa de entender o modelo das redes, que também seriam implementadas pelo governo brasileiro (SOARES, GULLINO, 2021). Em julho, houve uma visita oficial do diretor da CIA, William J. Burns, ao Brasil, acompanhado do então embaixador americano no país, Todd Chapman. Nesse episódio, encontraram-se com as duas autoridades do governo brasileiro, além do próprio presidente Jair Bolsonaro. Ainda que essa visita não tenha sido previamente avisada e mantida em sigilo (COLETTA, 2021), em entrevista à Rede Fonte de Comunicação, Goiás, Bolsonaro afirmou que os EUA estariam preocupados com o crescimento da esquerda no Brasil e no mundo. Essa declaração teria sido emitida após as visitas de Jake Sullivan, conselheiro de Segurança Nacional dos EUA, em agosto de 2021, e William J. Burns em julho do mesmo ano (VASCONCELLOS, 2021).

Em relação à China, ao alinhar-se ideologicamente ao governo Trump, o governo Bolsonaro se afastou, de certa forma, do Estado asiático, maior parceiro comercial do Brasil e um de seus principais investidores. Durante o primeiro ano de governo Bolsonaro, o presidente que ao longo da campanha eleitoral afirmou que a China queria comprar o Brasil, manteve relações diplomáticas, principalmente devido à pressão do agronegócio (SARAIVA; SILVA, 2019). Já no segundo ano de governo, diante da pandemia da Covid-19, o governo Bolsonaro aliou-se ao discurso de Donald Trump e acusou a China pela pandemia. Isso aconteceu através de um tweet de Eduardo Bolsonaro, filho do presidente e de um artigo do Ministro Ernesto Araújo intitulado “comunavírus”, que defendia a ideia de que a pandemia faz parte de um plano comunista de dominação mundial chinesa (ARAÚJO, 2020). A embaixada chinesa reagiu a essas manifestações e exigiu um pedido de desculpas. Além disso,

Bolsonaro adotou um discurso contra a vacina chinesa que foi produzida em parceria com o Instituto Butantã no Estado de São Paulo. Em 2021, com a eleição de Joe Biden, o conflito entre Estados Unidos e o Estado chinês deixou de ter como centro a disputa ideológica e as acusações infames em relação à Covid-19, e retornaram ao conflito no âmbito do acesso à tecnologia, mercados e cadeias produtivas. E as relações Brasil-China também parecem ter retomado o eixo comercial e de investimentos.

Durante o processo eleitoral nos EUA em 2020, Bolsonaro e o ministro Araújo defenderam a reeleição de Trump e se contrapuseram ao Biden e às propostas políticas do candidato. Depois sustentaram as teses de fraudes nas eleições americanas e a invasão ao Capitólio no dia 04 de janeiro de 2021. Biden e os deputados democratas também fizeram duras declarações contra a política ambiental brasileira e usaram essa questão para pressionar as relações comerciais entre os dois Estados. E esse foi um ponto de tensão em 2021, ano que teve uma dança das cadeiras das pessoas que tocam as relações Brasil-EUA: a troca de Ministro das Relações Exteriores do Brasil e a aposentadoria do embaixador americano, Todd Chapman que também era um grande aliado de Trump. Chapman foi substituído interinamente por Douglas Koneff. Essa movimentação parece refletir o ajuste necessário que a mudança de governo lá e a CPI da Covid-19 aqui produziram na política externa brasileira. Com a administração menos polêmica e mais discreta do MRE, chefiada então por Carlos Alberto França, a subordinação passiva não deixou de existir, mas passou a ser mais pragmática, menos explícita. Vejamos a seguir.

Carlos Alberto França e o pragmatismo da PEB

As acusações de ineficiência diplomática na busca de vacinas para a Covid-19 viraram tema no Congresso brasileiro que chamou o ministro Araújo para explicações. O corpo diplomático também passou a pedir a demissão do chefe em função da má gestão da política externa durante a pandemia. E a CPI da Covid-19 escancarou a dificuldade em mantê-lo no cargo. Isso se somou ao novo momento da política dos EUA com o governo Biden e a necessidade de um ajuste nas relações bilaterais.

O governo de Biden trouxe uma alteração na política externa dos EUA. As principais questões levantadas por Donald Trump no seu governo, como o negacionismo das vacinas, o antiglobalismo e a defesa de que não existe o aquecimento global, foram abandonadas. Assim, a aliança explícita em torno de uma agenda ideológica que representava o discurso e a base do movimento neofascista no Brasil também sofreu um certo ajuste. A mudança de ministro expressa um pouco dessa alteração.

No discurso de posse de Carlos Alberto França já é possível ver uma alteração do tom: após criticar a postura de seu antecessor, França apontou que o país iria realizar uma “verdadeira diplomacia da saúde” e que o Brasil passaria a se engajar internacionalmente sem exclusões ou preferência nas relações, o que foi entendido como um aviso para os EUA e China. O novo ministro elencou três questões de urgência que o Brasil deveria enfrentar: a do campo da saúde, da economia e a do desenvolvimento sustentável. Além disso, ele criticou o “antiglobalismo”, e ressaltou a existência de uma ‘urgência climática’ e que ainda há a pretensão do Brasil de entrar na OCDE (GULLINO, 2021).

Poucos dias após assumir o cargo, Carlos França recebeu elogio público no Twitter de Yang Wanming, embaixador da China no Brasil, e se encontrou com o Ministro de Negócios Estrangeiros da China. Esses atos foram um aceno importante, dada a conturbação durante a gestão de Ernesto Araújo (MORAES, 2021). França também conversou com diversos governos da América do Sul, incluindo Bolívia, Argentina, Chile, Paraguai, Uruguai e Guiana, tentando retomar relações que foram deixadas de lado pela gestão anterior.

As relações entre os governos Biden e Bolsonaro se mostraram complicadas. O governo demorou para reconhecer a posse do presidente estadunidense. Até o final de abril de 2022 não ocorreu um encontro oficial entre os dois mandatários. A única movimentação nesse sentido foi um encontro com Jake Sullivan, conselheiro de Segurança Nacional dos EUA, que se tornou o primeiro representante da Casa Branca a fazer uma visita oficial ao Brasil, em agosto de 2021 (MAZUI, 2021). Ademais, o Brasil ficou de fora da primeira viagem do secretário de Estado dos EUA, Antony Blinken, à América do Sul. Segundo comunicado estadunidense, as pautas das discussões permearam prioridades regionais, crise climática, ameaça à

democracia, direitos humanos, segurança no ministério, liderança climática regional da Colômbia, recuperação econômica, segurança e desenvolvimento rural (DUCHIADE, 2021; BALAGO, 2021).

A seguir, serão elencados três pontos importantes das relações bilaterais que estiveram no centro dos conflitos ao longo do ano de 2021: economia, meio ambiente e a política para aquisição de vacinas. Vejamos.

Política Ambiental: do negacionismo ao pragmatismo

Joe Biden nunca escondeu sua postura ambientalista: antes mesmo de ser eleito presidente dos EUA, já criticava a conduta do governo brasileiro em relação à Amazônia e mantinha um compromisso com a agenda global para um crescimento sustentável. Assim, não foi com surpresa que, desde a sua chegada à Casa Branca, os EUA retomaram a participação no Acordo de Paris e sediaram a Cúpula do Clima, um encontro entre chefes de Estado convocado por Biden para tratar problemáticas ambientais em termos de cooperação mundial. Nesse contexto, ao longo de 2021, as pautas relacionadas ao meio ambiente foram um dos principais motivos do desconforto nas relações entre Brasil e EUA. Pois, enquanto nos EUA a situação climática se tornou uma importante pauta, no Brasil, o governo Bolsonaro manteve uma postura contrária à do presidente estadunidense, decretando cortes no Ministério do Meio Ambiente e sem propostas reais para agir na questão do desmatamento e das queimadas na Floresta Amazônica.

No começo de fevereiro de 2021, Biden recebeu um dossiê elaborado por professores de 10 universidades (9 estadunidenses) e de ONGs internacionais, questionando a aproximação entre Brasil e EUA nos últimos anos. O texto pedia a paralisação das negociações de acordos comerciais tratados pelos governos Trump e Bolsonaro, além de condenar o acordo de salvaguardas tecnológicas tendo em vista o impacto nas comunidades locais (SENRA, 2021). A cobrança ficou ainda mais evidente quando, no dia 29 de março, um integrante do Departamento de Estado Americano afirmou que o Brasil só receberia ajuda financeira da comunidade global, prometida por Biden nos debates presidenciais de 2020, caso mostrasse resultados efetivos de ações reais contra o desmatamento ilegal ainda em 2021, “sem esperar cinco ou dez anos, ou compromissos em 2050” (DIAS, 2021b).

A negligência do governo brasileiro em relação ao desmatamento e às queimadas na Amazônia causou reações nos EUA. O senador Brian Schatz, do Havaí, apresentou um projeto de lei “Forest Act de 2021”, que visa restringir o acesso do mercado estadunidense a matérias-primas originadas de terras desmatadas ilegalmente e criar um comitê consultivo para monitorar o fornecimento dos produtos aos EUA (DIAS, 2021a). Isso afetaria a exportação de carne e outras commodities brasileiras, uma vez que parte da sua produção está ligada a terras ilegais (BBC, 2021). O projeto ainda não foi aprovado pelo Congresso americano.

Pode-se interpretar a substituição do Ministro do Meio Ambiente Ricardo Salles por Álvaro Pereira Leite como resultado também dessa nova conjuntura. Essa alteração pode significar uma maior abertura para o diálogo internacional, principalmente na interface entre finanças e clima, já que enquanto Salles esteve à frente do ministério a pauta ambiental ficou vinculada aos interesses políticos do agronegócio, sem diálogo com o movimento camponês e indígena (BARBANTI, 2021).

Durante o ano de 2021, as relações Brasil-EUA e o meio ambiente estiveram presentes em dois eventos: a Cúpula do Clima em abril de 2021 e a COP 26 em novembro do mesmo ano.

Na Cúpula do Clima convocada pelo presidente dos EUA, Joe Biden, no dia 22 de abril, o presidente Bolsonaro se pronunciou, em tom moderado e promissor, prometendo colocar o Brasil na “vanguarda do enfrentamento do aquecimento global” e duplicar os recursos destinados às ações de fiscalização (FOLHA DE SÃO PAULO, 2021). Mas a comunidade internacional não foi convencida por essas palavras, haja vista que no dia seguinte ao evento, o presidente cortou 240 milhões de reais do Orçamento de 2021 que seriam destinados ao Ministério do Meio Ambiente, descumprindo a promessa de duplicar os investimentos nas ações de fiscalização. Os cortes prejudicaram programas cruciais para o combate ao desmatamento e proteção do meio ambiente promovido pelo Ibama e pelo Instituto Chico Mendes de Biodiversidade (ICMBio) (TEÓFILO, MEDEIROS, 2021).

Na 26ª Conferência das Partes (COP26), em novembro de 2021, observou-se que o governo brasileiro manteve novamente um discurso decoroso em tom promissor e incentivador de práticas que promo-

vam a redução das mudanças climáticas. Porém, ainda que tivesse uma das maiores delegações presentes no evento, o presidente não compareceu, tendo seu comunicado apenas reproduzido em vídeo.

No final de 2020, Ricardo Salles, então Ministro do Meio Ambiente, havia anunciado uma atualização das contribuições brasileiras da meta de redução estipulada em 2015 de 43% tendo como referência o Quarto Inventário de Emissões em 2005. Nesse sentido, os compromissos brasileiros foram baixos, ficando na margem de 50% de redução. Embora o compromisso firmado pelo Estado brasileiro em 2021 represente um aumento, ainda é uma meta insuficiente para se alcançar o objetivo estabelecido no Acordo de Paris, de manter o aumento da temperatura do planeta em até 1,5°C comparado a níveis pré-industriais. Além disso, o Estado brasileiro estabeleceu uma estratégia de redução de emissão de gás metano, que interfere diretamente no agronegócio, e outros compromissos importantes, como o fim do desmatamento ilegal até 2028, a ampliação da participação de energias renováveis na matriz energética do país, metas de reflorestamento, restauração e recuperação de áreas degradadas, e ampliação da sua malha ferroviária. Contudo, ainda falta clareza sobre a execução de tais metas, e quais políticas públicas serão implementadas para atingi-las (GENIN, FRASSON, 2021).

Do lado dos Estados Unidos, apesar de se colocarem como defensor das pautas ambientais e do combate às mudanças climáticas, o Estado não firmou nenhum acordo para acabar com o uso de carvão em sua matriz energética, como fizeram os Estados indiano e chinês (os outros dois principais consumidores de carvão no mundo). Apesar disso, os EUA firmaram um pacto com o Estado chinês buscando estabelecer uma liderança para esta pauta globalmente, o que surpreendeu o mundo, dadas as ambições da China em manter uma trajetória própria, com metas específicas atreladas à sua condição de crescimento. (DEWAN, NILSEN, 2021).

A diplomacia da vacina e a relação Biden-Bolsonaro

Outro ponto central de destaque nas relações diplomáticas entre Bolsonaro-Biden em 2021 foi a questão da Covid-19. Nesse contexto, as divergências entre os dois governos também se manifestaram na forma pela qual conduziram a pandemia e, conseqüentemente,

pela maneira como projetaram os Estados na “diplomacia global da vacina”. É possível distinguir dois momentos: o primeiro sendo aquele em que houve uma série de tensões entre os dois governos, principalmente por conta da vacina; e o segundo em que a pandemia passou a se desenrolar de forma diferente para os dois países.

Antes de Biden tomar posse da presidência dos Estados Unidos já era possível identificar uma divergência ideológica no discurso de ambos, que, eventualmente, também acabou se manifestando na forma pela qual cada liderança administrou seu governo no contexto pandêmico. Na campanha eleitoral de Joe Biden em 2020, o candidato democrata teve como slogan de sua campanha eleitoral “100 milhões de vacinas em 100 dias”. Esse slogan um tanto quanto ambicioso além de ter tido êxito, conseguiu reduzir o prazo pela metade. As 100 milhões de doses acabaram sendo aplicadas durante os 58 primeiros dias de governo. Além disso, o governo dos EUA passou a reforçar a prática dos protocolos de enfrentamento à pandemia, como a utilização de máscaras e o isolamento social, e também deu continuidade à política nacional de fabricação das vacinas Pfizer e Moderna, que foi instaurada durante o governo Trump. Como ação complementar, o presidente também ampliou a fabricação de vacinas ao redor do país, através da oferta de apoio logístico e financeiro a outros laboratórios da indústria farmacêutica americana, como foi o caso da vacina Janssen produzida pela Johnson & Johnson (BERRINGER *et al*, 2021b).

Em contraposição, nesse mesmo período, Bolsonaro dava continuidade à necropolítica do seu governo, através do negacionismo da eficácia das vacinas. O presidente deu declarações nas quais afirmava que “A pressa da vacina não se justifica, porque mexe com a vida das pessoas. Você vai inocular algo e seu sistema imunológico pode reagir de forma imprevista” (BOLSONARO, 2020, *apud* CNN, 2020). Ele defendia também que a pandemia já havia acabado. Por conta das limitações impostas pelo Ministério da Saúde em conjunto com o Governo Federal, o Instituto Butantã e a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) enfrentaram muitos empecilhos, tanto burocráticos como financeiros e logísticos, para a produção das vacinas CoronaVac e Oxford/AstraZeneca respectivamente. Com o atraso da campanha de vacinação, os governos subnacionais tiveram de recorrer à para-diplomacia para contornar essa situação, o que acabou inaugurando

a diplomacia da vacina no país⁽⁸⁾. Mas após a CPI da Covid-19 e a troca de ministros das relações exteriores a situação parece ter se arrefecido.

A mudança de cenários se deu também a partir do momento em que o Brasil, com ênfase no protagonismo do Sistema Universal de Saúde (SUS) e dos governos subnacionais, conseguiu estabelecer um ritmo estável de vacinação, por meio da fabricação nacional e de doações, sendo possível identificar um distanciamento do Brasil e dos Estados Unidos quanto à gestão da pandemia. A vantagem numérica estadunidense em relação à quantidade de adultos imunizados, foi insuficiente para conter os impactos do movimento antivacina na campanha de vacinação americana. Em contrapartida, a tradição brasileira de implementar campanhas de vacinação e conscientizar a população a respeito da importância do tema, mostrou que esse histórico certamente contribuiu para conter o avanço da Covid-19 e de novas variantes do coronavírus, potencialmente contagiosas e letais (DERVICHE, 2021). Tamanho foi o êxito da campanha desempenhada pelo SUS, que o Brasil conseguiu ultrapassar a taxa de totalmente imunizados dos Estados Unidos. Em termos quantitativos, uma análise comparativa entre o número de mortes causadas pela Covid-19 nos Estados Unidos e no Brasil através do dashboard interativo desenvolvido pela Organização Mundial da Saúde (OMS, 2021) mostram que, até dezembro de 2021, os EUA já haviam excedido as mortes do Brasil em mais de 100 mil óbitos.

Biden e Bolsonaro: programas econômicos distintos

Do ponto de vista econômico, a grande mudança trazida com a eleição de Joe Biden é o projeto de crescimento e recuperação econômica dos EUA, contrapondo-se ao receituário neoliberal que vigorava desde os anos 1980. Prevalencia no Fed, o Banco Central estadunidense, uma visão que apostava que seria possível aumentar o crescimento econômico através da desoneração fiscal. Isso aumentaria

(8) Os grandes protagonistas da diplomacia da vacina acabaram se tornando os governos subnacionais, as entidades civis e determinados atores políticos que criaram um consórcio de prefeitos brasileiros que chegaram a pedir diretamente para o ex-embaixador dos EUA no Brasil, Todd Chapman, a doação de vacinas excedentes dos EUA.

os lucros de grandes empresas e dos investidores, via o chamado efeito *trickle down*. Para Biden, esse processo não leva em conta o papel das classes médias, que têm um importante poder de consumo, e podem liderar um projeto de crescimento de baixo para cima e de dentro para fora. A partir dessa visão, o governo Biden elaborou três propostas ambiciosas: 1) o Plano de Resgate, de U\$ 1,9 trilhão, com foco em transferir renda às famílias mais pobres, para retomar o crescimento econômico interrompido com a pandemia de Covid-19; 2) o “Plano de Empregos”, de U\$ 2,3 trilhões, a ser aplicado de forma gradual nos próximos oito anos e financiado parcialmente pelo aumento de tributação sobre grandes corporações e combate à evasão de tributos, que prevê investimentos em infraestrutura e inovação, com espaço dedicado à transição energética para fontes sustentáveis; e 3) o Plano de Auxílio às Famílias Americanas, um plano de dez anos focado em gastos sociais com saúde e educação, além de redução de carga tributária para famílias de baixa renda.

Esse projeto contrasta com o caráter neoliberal da política fiscal no Brasil, em que se fomenta a agenda de privatizações, ainda que sem grandes sucessos nesse campo, e com intervenções pouco desejadas sobre a economia, prevalecendo o teto de gastos sobre políticas de maiores incentivos, e uma responsividade passiva às crises, sem grandes esforços de planejamento ao longo prazo. Nessa seara, as políticas implementadas no ano de 2021 foram: a autonomia ao Banco Central, a privatização dos Correios, a privatização de aeroportos, a desestatização da Eletrobrás, e o novo marco do saneamento básico. Uma das principais empresas estratégicas do país resiste, a Petrobrás, ainda não foi privatizada, entretanto Bolsonaro já flerta com o assunto dando declarações na imprensa afirmando que tem vontade de realizar esse feito. Em relação às reformas propostas pelo governo, destaca-se aqui duas principais: a primeira, seria a PEC 32, que impactaria diretamente o serviço público brasileiro e a PEC dos Precatórios, no qual permite um “calote” em credores da União.

Nos Estados Unidos, o primeiro pacote de auxílio, em condução desde março deste ano, tem mostrado um efeito promissor, com a retomada do crescimento do PIB americano, apesar do nível geral de preços. No terceiro trimestre do ano, foi registrado o crescimento de 6,7% a.a. para o PIB estadunidense (AFP, 2021). Em novembro de 2021, a pesquisa feita pelo Bureau of Labor Statistics (2021a), agência

do governo estadunidense, apontou uma queda de 0,4% na taxa de desemprego no mês de novembro de 2021, com 210 mil novas contratações, chegando a uma taxa de desemprego de 4.2%, um recuo em relação ao mês anterior, e uma das melhores taxas de desemprego desde que se iniciou a pandemia. É válido ressaltar, ainda, a inflação crescente dos Estados Unidos, que alcançou a marca de 6,8% nesse mesmo mês, conforme aponta o Índice de Preços ao Consumidor, o que tem sido motivo de preocupação para Washington (BUREAU OF LABOR STATISTICS, 2021b).

O Brasil, por sua vez, registrou, no terceiro trimestre de 2021, a segunda queda consecutiva no crescimento do PIB, de 0,1% em relação ao trimestre anterior, o que caracteriza uma recessão técnica. O crescimento anual está em torno de 4,9%. Ainda que este resultado seja melhor que o da mesma época no ano passado, de -0,1%, ele não é muito promissor. A previsão é que no quarto trimestre de 2021 a tendência de queda se mantenha e que, em 2022, haja estagnação ou decréscimo da economia brasileira (CARVALHO *et al*, 2021). Nesse período, o índice de desemprego no Brasil sofreu um leve recuo, chegando aos 12,6%, em virtude da recuperação dos setores de serviços e construção civil (VIECELI, 2021). Segundo o Boletim Focus (2021), de 06 de dezembro de 2021, o IPCA fechou em 10,18% a.a. e o IGP-M, em 17,47%.

Como iniciativas do governo brasileiro para recuperação da economia, foram priorizadas micro e pequenas empresas (MPEs) e microempreendedores individuais (MEIs) através de linhas de crédito e redução tributária (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2021). Também houve uma série de rodadas do chamado auxílio emergencial, que procurou transferir renda a faixas mais vulneráveis da população. Apesar das medidas, a inflação manteve-se em ritmo de crescimento constante, o que reduziu drasticamente o poder de compra da população, e o desemprego também se manteve alto. Ao mesmo tempo, em 2021 a lista de bilionários brasileiros ganhou 40 novos integrantes, segundo a lista da Forbes divulgada em agosto deste ano (CASTRO, 2021), o que ilustra a forte concentração de renda e desigualdade econômica, agravadas pela pandemia no mundo todo. Em política monetária, a preocupação com a dívida pública cresce na medida em que a taxa de juros é aumentada para se conter o rápido crescimento da inflação, ainda sem sucesso.

Todos esses dados ilustram que Brasil e Estados Unidos se colocam como dois projetos distintos de combate aos efeitos econômicos da pandemia, sendo o segundo mais estratégico e voltado à lógica do Estado planejador, e o primeiro, pautado em ações imediatas de contenção de danos, com baixo investimento a longo prazo, como em infraestrutura, saúde ou educação.

Conclusão

A política externa de Jair Bolsonaro desde o princípio, e em especial na gestão Trump, adotou uma posição de subordinação em relação aos EUA. O que nos primeiros dois anos pode ser visto na relação com a CIA, no acordo de salvaguardas da base de Alcântara, e nas pautas do antiglobalismo e o negacionismo em relação à Covid-19. A eleição de Biden ofereceu um novo cenário para as relações bilaterais que passaram a ser comandadas por um novo ministro das relações exteriores do Brasil, Carlos França, e pela embaixadora indicada por Biden para atuar em Brasília, Elizabeth Bagley.

Assim, em 2021, o Estado brasileiro afastou-se das pautas negacionistas de vacina, antiglobalismo e de um alinhamento direto e explícito com os EUA. Todas essas questões também foram frutos do cenário interno dos países e da conjuntura internacional que se estabeleceu. Consideramos que com a saída de Trump do governo dos EUA, a política externa brasileira tornou-se mais pragmática, sem deixar de ser subordinada passivamente ao imperialismo. O combate ideológico ao multilateralismo e à China arrefeceram-se com o novo governo dos EUA e produziu efeitos para o Estado brasileiro, que sem um grande aliado internacional, viu-se sozinho naquela postura que predominou durante os dois primeiros anos, e optou por um certo ajuste na política externa. Identificamos três áreas-chave que estruturam as diferenças e os conflitos entre os dois Estados: a política ambiental, o combate à pandemia e o programa econômico. Apesar disso, a aliança estratégica contra o Estado venezuelano se mantém, e as relações comerciais e de investimentos não parecem ter sido afetadas.

Em 2022 o Brasil disputará uma eleição presidencial que pode vir a alterar novamente a configuração da relação entre EUA-BRA. Lula, ex-presidente pelo PT entre 2002-2010, se encontra em primeiro

lugar nas pesquisas eleitorais. Cabe agora sabermos como os EUA influenciarão os programas eleitorais dos candidatos brasileiros. O governo Biden aceitaria o retorno do neodesenvolvimentismo brasileiro? Quais seriam os limites que o imperialismo colocaria para um novo governo Bolsonaro ou o retorno de um governo Lula?

Referências

- AFP, EUA: crescimento do PIB no 2º trimestre revisado para 6,7%. **UOL** [online]. 30 set. 2021.
- ARAÚJO, E. Chegou o Comunavírus. **Metapolítica 17**: contra o globalismo, 22 abr. 2020.
- BARBANTI, O. A saída de Salles do Meio Ambiente e a nova configuração da agenda internacional de sustentabilidade. **OPEB** [online]. 29 jun. 2021.
- BALAGO, R. Brasil fica de fora de 1ª viagem de secretário de Estado dos EUA à América do Sul. **Folha de S. Paulo** [online], 15 de outubro de 2021.
- BBC. EUA debatem lei que pode barrar US\$ 500 milhões em carne, couro e outros itens do Brasil. **BBC** [online]. 17 out. 2021.
- BERRINGER, Tatiana. **Bloco no Poder e política externa nos governos FHC e Lula**. Campinas: Unicamp, 2015.
- BERRINGER, T. et al. Relações Brasil-EUA e a pandemia. In: AZZI, D. A., RODRIGUES, G. M. A., SOUSA, A. T. L. M. (org.). **A Política Externa de Bolsonaro na pandemia**. São Bernardo – SP: Fundação Friedrich Ebert, 2020, (p. 71 – 80)
- BERRINGER, T, et al. Nacionalismo às avessas. In: MARINGONI, G., SCHUTTE, G. R. BERRINGER, T. (org.) **As bases da política externa bolsonarista: relações internacionais em um mundo em transformação**. Santo André: Editora UFABC, 2021a, (p.139-150)
- BERRINGER, T. *et al.* 100 dias de governo Biden, as relações Brasil-EUA e a vacinação contra Covid. **Observatório de Política Externa e da Inserção Internacional do Brasil**, [S. l.], p. 1-1, 8 maio de 2021b. .
- BOLETIM FOCUS. **Relatório de Mercado: Expectativas de mercado**. Banco Central do Brasil [online].

- BUREAU OF LABOR STATISTICS. The Employment Situation – November 2021. U.S. **Bureau of Labor Statistics**, 6 nov. 2021a.
- BUREAU OF LABOR STATISTICS. CPI Home: Correction of December 10, 2021. News Release. U.S. **Bureau of Labor Statistics**. 10 dez. 2021b
- CARVALHO, et al. Desempenho do PIB no terceiro trimestre de 2021. **IPEA** [online]. 02 dez. 2021.
- CASTRO, M. Que são os 40 novos bilionários brasileiros no ranking 2021. **Forbes** [online]. 27 ago. 2021.
- COLETTA, R. D. Chefe da CIA realiza visita a Brasília e se reúne com Bolsonaro e ministros. **Folha de S.Paulo** [online], 01 de julho de 2021.
- CNN. ‘PRESSA da vacina não se justifica’, diz Bolsonaro. **CNN Brasil**, [online.], 19 dez. 2020.
- DERVICHE, A. Tradição de campanhas bem-sucedidas de vacinação no Brasil depende de educação e formação cidadã. **Jornal da USP** [online]. 26 out. 2021.
- DEWAN, A. NILSEN, E. COP26: Promessa de cooperar com EUA surpreende, mas China não muda metas climáticas. **CNN** [online].
- DIAS, M. EUA avaliam leis ambientais que limitam compras do Brasil. **Folha de S. Paulo** [online], 13 mar. 2021a.
- DIAS, M. EUA pressionam Brasil para acabar com desmatamento até 2030 e pedem resultados ainda este ano. **Folha de S. Paulo** [online]. 29 mar. 2021b.
- DUCHIADE, A. Novo chanceler de Bolsonaro fala com ministros do Mercosul e da China, mas Brasil fica de fora de tour regional de enviado da Casa Branca. **O Globo** [online]. 10 de abril de 2021.
- FOLHA DE SÃO PAULO. Discurso de Bolsonaro não reflete ações do governo; veja checagens e contextualizações, **Folha de S.Paulo** [online], 22 abr. 2021.
- GENIN, C. FRASSON, C. M. F. O saldo da COP26: o que a Conferência do Clima significou para o Brasil e o mundo. **WRI Brasil** [online]. 22 nov. 2021.

- GULLINO, D. Em discurso de posse, novo chanceler fala em atacar ‘urgências’ da vacina, do clima e da economia. **O Globo** [online], Brasília, 04 de abril de 2021.
- MAZUI, G. Bolsonaro recebe no Planalto conselheiro de Segurança Nacional dos EUA. **G1** [online], 05 de agosto de 2021.
- MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Medidas de estímulo à economia executadas pelo governo atingem R\$ 1,169 trilhão. **Governo Federal** [online]. 18 out. 2021.
- MORAES, M. Com Ernesto fora, embaixador da China já elogia novo chanceler brasileiro. **CNN Brasil** [online], 13 de abril de 2021.
- OMS, WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard. **OMS** [online]. 2021.
- SARAIVA, M. G.; SILVA, Á. V. C. Ideologia e pragmatismo na política externa de Jair Bolsonaro. **Relações Internacionais** [online]. 2019, n.64, p.117-137.
- SENRA, R. Biden recebe dossiê recomendando suspensão de acordos entre EUA e governo Bolsonaro. **BBC** [online]. 3 fev. 2021.
- SOARES, J. GULLINO D. Comitativa do governo vai aos EUA tratar de 5G, com visitas ao FBI e à CIA. **O Globo** [online], 01 de junho de 2021.
- TEÓFILO, S. MEDEIROS, I. Brasil sai da Cúpula dos Líderes sobre o Clima em descrédito. **Correio Braziliense** [online], 24 mar. 2021.
- VASCONCELLOS, J. Bolsonaro diz que EUA estão preocupados com “crescimento da esquerda”. **Correio Braziliense** [online], 30 de agosto de 2021.
- VIECELLI, L. Desemprego recua para 12,6% e ainda atinge 13,5 milhões. **Folha de S. Paulo** [online]. 30. nov. 2021.

Capítulo 8

DISTENSÃO, ASSIMETRIAS E OPORTUNIDADES PERDIDAS: RELAÇÕES BRASIL-CHINA NO GOVERNO BOLSONARO⁽¹⁾

Ana Tereza Lopes Marra de Sousa⁽²⁾

Brenda Neris Gajus⁽³⁾

Filipe Porto⁽⁴⁾

José Luís de Freitas⁽⁵⁾

Rafael Almeida Ferreira Abrão⁽⁶⁾

Vanessa C. Pitondo Rodrigues⁽⁷⁾

Vitor Gabriel da Silva⁽⁸⁾

Vitor Hugo dos Santos⁽⁹⁾

Introdução

Neste capítulo, o nosso objetivo é analisar as relações sino-brasileiras no ano de 2021, caracterizadas por uma distensão nas

(1) Os/as autores/as agradecem ao professor Giorgio R. Schutte pelas ricas observações e comentários feitos ao texto, os quais nos ajudou a melhorar a versão que agora apresentamos.

(2) Doutora em Relações Públicas (PPG-RI San Tiago Dantas). Docente do BRI e PRI da UFABC. Vice-coordenadora do OPEB

(3) Graduanda em Ciências e Humanidades e em Relações Internacionais pela UFABC.

(4) Bacharel em Defesa e Gestão Estratégica Internacional pela UFRJ. Mestrando em Relações Internacionais pelo PPGPRI UFABC.

(5) Jornalista e consultor de comunicação, graduado na UEMESP, com especialização em Administração Pública da Cultura pela UFRGS e discente do curso Relações Internacionais na UFABC.

(6) Doutorando em Economia Política Mundial pela Universidade Federal do ABC e bolsista de doutorado pela CAPES.

(7) Graduanda em Ciências e Humanidades e em Relações Internacionais pela UFABC.

(8) Graduando em Ciências e Humanidades e em Relações Internacionais pela UFABC.

(9) Graduando em Ciências e Humanidades pela UFABC.

interações bilaterais, pelo aprofundamento das relações econômicas, com manutenção de assimetrias comerciais, pelo maior uso do Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) pelo país, e pelas dificuldades de proposição de novidades diplomáticas nas relações. O nosso argumento é que mudanças no panorama externo e necessidades internas empurraram a Política Externa Brasileira (PEB) para a busca de maior conciliação com a China e para diminuição de tensões que pudessem atrapalhar o desenvolvimento das relações bilaterais. Contudo, ainda permaneceram contradições a respeito da China dentro do governo brasileiro e, apesar da melhora nas relações políticas, não houve avanços em termos de planejamento das relações bilaterais que suplantasse o *status quo* carregado de forte pragmatismo.

Além desta introdução, o capítulo possui cinco partes. Na segunda, refletimos sobre o cenário de distensão nas relações; na terceira, destacamos as relações econômicas entre os países; na quarta, destacamos as interações no BRICS e o uso do NBD; na quinta, evidenciamos a pluralidade de atores que compõe as relações, e; na sexta, as considerações finais.

Distensão nas relações bilaterais

O ano de 2021 foi marcado por alterações nas dinâmicas políticas, tanto nacionais, quanto internacionais. Na esfera interna, destaca-se a mudança de Ministro de Relações Exteriores, com a demissão de Ernesto Araújo, em março. O estilo de Araújo, abertamente submisso as políticas de Donald Trump (o que trouxe dificuldades de interlocução com o novo governo de Joe Biden) e com uma visão abertamente negativa a respeito do regime político chinês, colocava o Brasil em situações constrangedoras em relação ao país asiático, principal parceiro comercial brasileiro. Além disso, diante de um cenário de crise sanitária, sua posição contrária ao distanciamento, ao uso de máscaras e o apoio a remédios ineficientes a Covid-19, desgastou sua imagem.

A passividade do Itamaraty na busca de imunizantes contra o coronavírus – a qual Araújo apelidou de “comunavirus” –, somada às dificuldades de importação de Insumos Farmacêuticos Ativos (IFAs) da China para a produção de vacinas pelo Butantan (CoronaVac) e Fiocruz (Astrazeneca) no início do ano, também contribuíram para

percepção de inadequação de Araújo. Lembra-se que o então ministro possuía péssimas relações com o embaixador da China no Brasil, Yang Wanming, com o qual, depois de discutir pelo Twitter, parou de se comunicar em março de 2020, e para o qual solicitou duas vezes a Pequim substituição (sem ser atendido); além disso, foram atores subnacionais, dentre outros, que costuraram a cooperação com a China durante a pandemia.

Todavia, o perfil da diplomacia com a China mudou a partir da entrada de Carlos França no Ministério das Relações Exteriores (MRE). Celebrado no *Twitter* pelo embaixador chinês, França optou por uma diretriz menos ideológica nas relações com a China, demandado por grupos de base do governo – como o agronegócio – que sempre se preocuparam com a orientação anti-China de Araújo. Mudanças na esfera internacional também contribuíram para as novas orientações, a saída de Trump e a entrada de Biden no executivo estadunidense, além de isolarem e tornarem mais inadequadas as posições de Araújo, atuaram para diminuir o ímpeto de alinhamento da PEB com os EUA. Lembra-se que Bolsonaro não mantém boas relações com Biden, chocando-se com sua política ambiental e sanitária, e que os EUA, até o momento, não têm pressionado de forma incisiva a América Latina – não no mesmo nível que fez o governo Trump – para contribuir para uma política de contenção da China na região.

A diminuição do impulso de alinhamento com os EUA se refletiu em questões bilaterais com a China, como na possibilidade de participação da empresa chinesa *Huawei* nas redes nacionais de 5G. Em fevereiro de 2021, ocorreu a publicação da minuta do edital para o leilão de frequências do 5G no Brasil, pela Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), sem nenhuma restrição, a princípio, à *Huawei* como fornecedora para as redes. Sabe-se que a decisão sobre a participação da *Huawei* poderia trazer implicações, tanto em termos do 5G, uma vez que a empresa possui equipamentos com melhor custo-benefício e ainda com a possibilidade de reaproveitamento da infraestrutura existente, o que ditaria o ritmo de implementação e a qualidade do 5G no Brasil; como pela própria disposição que uma negativa à participação da empresa poderia implicar para as relações bilaterais. Mesmo que ainda haja incertezas sobre a participação da *Huawei* na rede privativa de 5G para a administração federal, 2021 termina com

clima favorável à empresa; de toda forma, é nas redes comerciais nas quais poderá participar – e não na privativa – que está a maior demanda para a empresa.

Mesmo a tônica anti-China que vinha de alguns setores do governo e pessoas ligadas ao presidente perdeu importância (não tivemos, por exemplo, brigas em redes sociais como *Twitter* em 2021 entre contrapartes chinesas e brasileiras), bem como, restou claro não haver base social ampla contrária à China no Brasil. Como apontado na pesquisa de Gajus, Abrão e Santos (2021) embora haja grupos que fomentam desavenças e ódio a nação asiática, alimentados por *fake news*, estão restritos a bases bolsonaristas e usam argumentos anti-China voltados eminentemente a mobilização de suporte doméstico. Movimentos anti-China que têm se espalhado em países ocidentais, principalmente nos EUA e na Europa, que questionam a presença chinesa e têm levado, por exemplo, ao fechamento de Institutos Confúcio em várias universidades no mundo, não plantaram bases no Brasil (FREITAS; ABRÃO; SILVA, 2021).

Contudo, ainda permaneceram contradições nas relações bilaterais. Há ainda um núcleo dentro do governo – no qual localiza-se a família Bolsonaro – que mantém perfil anti-China. Recorda-se que mesmo após as mudanças no Itamaraty, Bolsonaro deu declarações desastrosas, como quando insinuou que a China usava o coronavírus como parte de uma guerra biológica contra os EUA, em maio. Mesmo que esse tipo de orientação tenha perdido espaço na PEB, a prevalência de contradições acerca de qual papel a China deve ter para o Brasil, bem como a própria perda de espaço do Itamaraty como formulador e articulador da PEB (abordaremos esse tópico mais adiante), continuou a enfraquecer a já acanhada capacidade de planejamento e proposição no âmbito das relações bilaterais. A VI Reunião da Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (COSBAN), pensada inicialmente para ocorrer em 2021, foi adiada para 2022 no contexto de prevalência da pandemia e de reorganização do trabalho de suas subcomissões. A ideia é que em 2022 seja lançado o novo Plano Decenal Brasil-China (2022-2031) para orientar as relações bilaterais. No entanto, a ausência de diretrizes de qualquer plano de desenvolvimento nacional no governo Bolsonaro certamente deve impactar a capacidade brasileira de negociação.

Relações econômicas

A estrutura do comércio Brasil-China foi mantida e aprofundada durante 2021. Lembra-se que a China é a principal parceira comercial do Brasil desde 2009, e que no padrão de trocas entre os países: i) o Brasil exporta essencialmente commodities e matérias-primas e importa produtos manufaturados, e; ii) a balança comercial é superavitária para o Brasil.

Segundo dados do Ministério da Economia (ME), o Brasil manteve a China como a principal parceira comercial, sem oscilações (ver tabela 1), com um padrão de cerca de um terço das exportações brasileiras destinadas a gigante asiática, enquanto os Estados Unidos, segundo maior parceiro, representam apenas cerca de 11% das exportações brasileiras.

Tabela 1 – Dois maiores parceiros comerciais em porcentagem de participação nas exportações e importações brasileiras em 2020 e 2021

Países	2020		2021	
	Exportação	Importação	Exportação	Importação
China	32%	22%	32%	21%
EUA	10%	18%	11%	17%

Fonte: BRASIL (2021). Elaboração própria.

Ainda segundo os dados do ME, as exportações brasileiras destinadas à China cresceram 30% de 2020 para 2021, considerando o período de janeiro a novembro, mantendo-se um saldo superavitário na balança comercial (ver tabela 2).

Tabela 2 – Saldo comercial Brasil-China

-	Valor FOB US\$ (2020)	Valor FOB US\$ (2021)
Exportações	67,8 bilhões	82,2 bilhões
Importações	34,8 bilhões	42,9 bilhões
Saldo Comercial	33 bilhões	39,4 bilhões

Fonte: BRASIL (2021). Elaboração própria.

Considerando que o saldo comercial total do Brasil (somados todos os parceiros) entre janeiro e novembro de 2021 foi de cerca de US\$ 57,05 bilhões, a participação da China nesse valor foi cerca de 69% (maior do que em 2020, quando alcançou 63%) (BRASIL, 2021), o que evidencia aumento da importância do comércio com a China nos resultados da economia nacional. Dentre as exportações brasileiras à nação asiática, podemos destacar o minério de ferro, a soja e o petróleo bruto, que representaram cerca de 80% das vendas em 2021 (ver tabela 3). Em contrapartida, dados do ME assinalam que mais de 99% das importações brasileiras da China são de produtos da indústria da transformação, revelando que permanece a assimetria entre os países, mantendo-se o padrão em que o Brasil vende majoritariamente commodities de baixo valor agregado, e importa da China bens de maior valor e complexidade.

Tabela 3 – Os principais produtos brasileiros mais exportados à China em 2020-2021

Produtos	2020		2021 (jan.-nov.)	
	Valor total (em bilhões de FOB US\$)	% das exportações	Valor total (em bilhões de FOB US\$)	% das exportações
Minérios de ferro e seus concentrados	18,52	27%	27,14	33%
Soja, mesmo triturada	20,90	31%	26,15	32%
Óleos brutos de petróleo	11,35	17%	12,82	16%
Carne bovina congelada	4,04	6%	3,86	5%

Fonte: BRASIL (2021). Elaboração própria.

O aumento observado das exportações brasileiras a China em 2021 é creditado a força do consumo chinês, com a recuperação eco-

nômica pós-pandemia, e a política de gestão de estoques de alimentos e insumos de energia do país (que no caso do petróleo transformou o Brasil em uma das principais fontes para a China), sendo que a expectativa é de que continue a se ampliar a demanda por produtos primários pelos próximos anos na China (NETO, 2021), o que pode beneficiar produtores como o Brasil principalmente para bens para os quais as políticas de segurança (alimentar e energética) chinesas preveem suprimento externo, como a soja e o petróleo.

No caso do minério de ferro, a crise da chinesa Evergrande, do setor imobiliário, suscitou preocupações quanto às exportações, uma vez que a quebra da companhia poderia ser indicativa de retração da economia chinesa com impactos sobre o mundo e, especificamente, no preço de matérias-primas do setor de construção, caso do ferro. Embora tenha ficado claro que o desmantelamento da empresa, da forma como foi gerido, evitou impactos devastadores, o próprio caminho do desenvolvimento chinês nos últimos anos já apontava para busca de maior equilíbrio no setor de construção civil o que, por si só, já contribuía para afetar o preço do produto, apesar de as vendas brasileiras a China terem tido bom desempenho.

Já no caso da carne, quarto produto mais vendido a China, a crescente exportação a partir do Brasil nos últimos anos foi impulsionada por problemas domésticos na produção chinesa e por mudanças econômicas e sociais que aumentaram o consumo do bem no país. Ainda não está claro, contudo, se o que tem ocorrido é uma janela de oportunidades conjuntural que os produtores brasileiros puderam se aproveitar, ou se a situação de alta demanda por carnes brasileiras poderá se consolidar no futuro, principalmente devido às incertezas que cercaram tal mercado nos últimos meses de 2021.

Em decorrência do veto chinês à carne bovina brasileira, em setembro, após a confirmação de dois casos atípicos de “mal da vaca louca” (Encefalopatia Espongiforme Bovina), os EUA tornaram-se o principal destino de exportações para o produto brasileiro, em substituição a China (CEPEA, 2021). O bloqueio chinês foi iniciado em cumprimento aos protocolos sanitários (KAORU, 2021), e perdurou basicamente até o fim do ano, o que levou a especulações de motivos adicionais para o veto. Segundo dados do ME, até então (setembro), cerca de 60% das exportações de carne bovina do Brasil

tenham se destinado à China, assim, a suspensão afetou grandemente a indústria pecuária brasileira (BRASIL, 2021).

Já no que se refere a investimentos, em 2020 houve queda de 74% no valor total dos aportes chineses confirmados no Brasil, que atingiram em 2020 US\$ 1,9 bilhão, o menor valor registrado desde 2014; o número de projetos caiu para oito, 68% a menos do que em 2019 (CARRIELO, 2021). Inicialmente, aventou-se que a queda dos investimentos no Brasil poderia ser explicada como parte de um movimento mais geral de retração do Investimento Direto Externo (IDE) chinês no mundo. E, de fato, comparando os volumes investidos pela China em 2016 e nos anos posteriores, é visível uma queda, conforme mostra a tabela 4.

Tabela 4 – IDE chinês no mundo (2016-2020)

Ano	Valor em US\$ bilhões
2016	196,15
2017	158,29
2018	143,04
2019	136,91
2020	153,71

Fonte: Statista (2021). Elaboração própria.

Entretanto, é perceptível pelos dados que de 2019 para 2020 há um aumento do IDE chinês no mundo, mesmo no cenário pandêmico, com o volume se aproximando ao que foi mundialmente investido pelo país em 2017. Desse modo, em termos da trajetória geral do IDE chinês, não é possível justificar a queda dos investimentos da China no Brasil. Outras hipóteses que podem ser aventadas para tal são a ladeira no calendário de concessões e privatizações prometidas pelo governo federal, no qual investidores chineses possuem grande interesse, a desaceleração econômica do país diante da gestão desastrosa da pandemia e da própria economia, e mudanças de perfil no IDE chinês.

Outra questão é a falta de planejamento nas interações bilaterais, já apontada, sendo ainda que o próprio histórico das relações mostra que há morosidade em colocar em prática instrumentos já acordados e que poderiam contribuir para investimentos chineses no país: o Fundo de Cooperação para Expansão da Capacidade Produtiva Brasil-China só começou a funcionar no fim de 2021, 6 anos após sua concepção. Com recursos de até US\$ 20 bilhões, espera-se que o Fundo possa impulsionar projetos conjuntos entre os países, o que pode melhorar a entrada de fluxos chineses por aqui. Contudo, é preciso haver planejamento para aproveitar essa oportunidade de modo que ela contribua para o desenvolvimento nacional.

Em 2021, o China Global Investment Tracker (2021) contabilizou apenas uma entrada de fluxo chinês no Brasil, de US\$ 2,94 bilhões, realizado pelas petrolíferas CNPC e CNOOC como pagamento a coparticipação de 10% que possuem na exploração de óleo na jazida de Búzios. O investimento estava programado desde 2019, quando as empresas venceram um leilão em um consórcio com a Petrobras. Outro investimento anunciado foi a compra da fábrica da Mercedes-Benz da cidade de Itacemópolis (SP) pela chinesa *Great Wall*, contudo, o valor da transação não foi revelado.

BRICS e o Novo Banco de Desenvolvimento

Em setembro de 2021, ocorreu a XIII Cúpula do BRICS, organizada remotamente pela Índia em decorrência do contexto de pandemia. Sob o tema “Cooperação Intra-BRICS para Continuidade, Consolidação e Consenso”, os líderes do grupo discutiram assuntos comuns para o fortalecimento da cooperação política, econômica, tecnológica e comercial. A Declaração de Nova Delhi, adotada ao final, repetiu fórmulas discursivas presentes em documentos anteriores nas quais se reforça a retórica de promoção de uma ordem global multipolar e em defesa do multilateralismo (BRICS, 2021). O posicionamento de Bolsonaro se diferenciou dos anos anteriores, adotando um tom mais amistoso frente a China, e indicou que a contraposição ao multilateralismo foi eclipsada pela necessidade de ajuste frente aos outros parceiros.

Notou-se, no entanto, a continuidade da estratégia de esvaziamento do significado político do BRICS. Contudo, se de um lado o

agrupamento não tem sido visto como plataforma de inserção internacional para o país, de outro, o amadurecimento dos instrumentos do BRICS permitiu o avanço da pauta financeira, o que tem se refletido na dinamização do papel do NBD como fonte de financiamento para projetos, inclusive com a entrada de novos membros em 2021: Bangladesh, Emirados Árabes Unidos e Uruguai.

Apesar de a membresia ao NBD ser aberta para todos os países da Organização das Nações Unidas (ONU), 55% da governança é retida exclusivamente para os países fundadores. O movimento de expansão do banco com os países mencionados dá a instituição a oportunidade para ganhar escala regional, principalmente na América Latina e no Sul da Ásia:

Sendo Uruguai vizinho do Brasil e Bangladesh vizinho da Índia, isso dá a possibilidade de o banco financiar projetos binacionais em um primeiro momento e, em uma eventual entrada de outros membros nas regiões, projetos regionais de integração econômica, que inclusive é uma das áreas de prioridades na atual estratégia de cinco do NDB [...]. A entrada desses países abre caminho para essa nova atuação do banco em escala binacional em um primeiro momento e regional em um possível segundo momento. (VAZQUEZ, 2021)

Não obstante, por enquanto, o foco tem sido os membros fundadores. Somente no Brasil, o déficit de financiamento para infraestrutura é de aproximadamente US\$ 49,5 bilhões por ano e projeções apontam que US\$ 1,2 trilhões seriam necessários até 2040 para suprir a demanda de infraestrutura do país, além de atualmente menos de 2% do Produto Interno Bruto (PIB) ser investido no setor (IDB, 2020, p. 27). Desde sua fundação, o NBD já aprovou cerca de R\$ 27 bilhões de créditos ao Brasil, em projetos diversos, sendo que R\$ 10 bilhões já foram liberados; até o fim de 2022, Marcos Troyjo, brasileiro atualmente na presidência rotativa da instituição, espera que mais R\$ 6 bilhões sejam liberados ao país (MOREIRA, 2021).

Em outubro, o BNDES recebeu um empréstimo de US\$ 500 milhões que “[...] visa aumentar o investimento em projetos de mitigação e adaptação às mudanças climáticas no Brasil, em linha com os compromissos do Brasil de redução de GEE [gases de efeito estufa] no Acordo de Paris de 2015” (NBD, 2021a). Assim, o financiamento abará setores de energias renováveis, resíduos sólidos

e mobilidade urbana sustentável, entre outros. Destaca-se ainda em 2021: i) a aprovação de financiamento de US\$ 153 milhões para um projeto proposto pelo governo do Pará para pavimentação de estradas visando melhorar a conectividade e o desenvolvimento regional; ii) a proposição – com aprovação conceitual do projeto, mas ainda sem liberação de recursos – de uma iniciativa do Banco do Brasil, de US\$ 300 milhões, cujo objetivo é desenvolver junto ao NBD uma estrutura para financiamento sustentável para projetos de mitigação do clima, e; de um projeto da AEGEA Saneamento e Participações S.A., de US\$ 100 milhões, para investimentos em saneamento (NBD, 2021b).

Além desses, destaca-se que desde 2020 o NBD flexibilizou a posição de apenas financiar projetos de infraestrutura e passou a desempenhar um papel significativo no enfrentamento à pandemia, destinando cerca de 10 bilhões de dólares no combate à COVID-19 (NBD, 2020b), sendo US\$ 2 bilhões para cada um dos membros; o Brasil usou grande parte para o pagamento do auxílio emergencial (NBD, 2021c), aumentando assim o endividamento do país em dólar.

Diante das necessidades brasileiras, a potencialidade do NBD como fonte de recursos, no geral, o manteve distante, mesmo no período de Araújo no MRE, de considerações da alucinada ala anti-China do governo. Contudo, é possível destacar críticas à instituição e a atuação do Brasil perante ela. Algumas análises chamam atenção para a falta de transparência do banco, que não mantém uma relação direta com a sociedade civil e não teria demonstrado preocupações sociais e ambientais nos seus projetos (CONNECTAS, 2021).

Do lado do Brasil, como ficou patente na participação de Troyjo em audiência pública da Comissão de Relações Exteriores do Senado⁽¹⁰⁾, os governos subnacionais reclamam de restrições legais e falta de apoio do governo federal para poderem apresentar seus projetos ao banco. Outra queixa, refere-se ao conceito de “desenvolvimento sustentável” adotado pelo NBD, governos subnacionais sinalizaram dificuldades para acessar os recursos que foram aprovados no projeto ao BNDES, já mencionado, devido a visões incompatíveis sobre os tipos de iniciativas que podem ser financiadas dentro da

(10) A participação de Troyjo pode ser conferida nesse link: <<https://www.youtube.com/watch?v=4VrO4nwPdyY&t=11866s>>.

marca da sustentabilidade. Outra questão a ser equacionada, e que pode impactar na capacidade futura do Brasil de atuar junto a instituição, é que empréstimos tomados estão em atraso: em janeiro de 2021, o Brasil não pagou uma parcela de US\$ 292 milhões para o banco (FERNANDES, 2021) devido à má gestão do ME quanto ao orçamento nacional.

Por fim, cabem ainda duas observações com relação ao NBD, uma sobre o papel geral desempenhado pela instituição e outra sobre a atuação do Brasil. No que concerne à primeira, lembra-se que quando o NBD foi criado havia uma grande expectativa, que não se consolidou na prática, quanto ao papel que poderia ter não só para os seus membros, como para o mundo em desenvolvimento. A adição de novos países a partir de 2021, inclusive, foi justificada como parte da estratégia de se posicionar como a principal instituição de desenvolvimento para economias emergentes a nível global (NBD, 2021d). Contudo, outras instituições, como Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB), por exemplo, têm desempenhado papel mais relevante que o NBD. Diante dos problemas políticos que cercam as relações entre os países do BRICS, com destaque para as tensões nas relações bilaterais entre Índia e China, esta última tem apostado em outros mecanismos para expressar seu poder financeiro; o papel do NBD aquém das expectativas que se tinha sobre ele, assim, é representativo da própria decadência do BRICS como agrupamento capaz de atuar politicamente.

No que concerne à segunda questão, mesmo que tenha havido por parte do Brasil maior ativismo para acessar os recursos do banco, destaca-se que no cenário interno prevalece uma desarticulação dos financiamentos públicos e do papel do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), de modo que os financiamentos do NBD parecem compensar por esta retração ao invés de serem parte de um programa de investimentos públicos estratégicos. Outra questão é que a PEB de Bolsonaro, caracterizada pelo afastamento dos países em desenvolvimento, inclusive com os da própria região – com a desarticulação de políticas de integração e problemas com países vizinhos –, limita os ganhos de projeção internacional que poderiam ser obtidos a partir da expansão do NBD. A hipótese aventada por Vazquez (2021) de os projetos financiados pelo banco poderem atuar como instrumentos para a integração re-

gional, agora que Uruguai conseguiu a membresia, esbarra na atual abdicação do Brasil de qualquer papel de liderança na América do Sul e a decorrente desarticulação da cooperação para infraestrutura e desenvolvimento com a debandada de países da União Sul-Americana de Nações (UNASUL).

Brasil-China para além do Itamaraty

Nos últimos anos tem sido perceptível que uma série de atores, para além do Itamaraty, envolveu-se nas relações sino-brasileiras. Tal fenômeno é resultado não só da própria dinâmica das relações internacionais nas últimas décadas que incluiu atores não estatais e não centrais como elementos das interações externas, mas também do próprio peso que a China adquiriu para a economia nacional e setores específicos, que visam mais diretamente defender seus interesses e, no caso específico do contexto no governo Bolsonaro, da necessidade de contornar a desastrosa PEB planejada para a China.

Dentre esses atores têm se destacado os governos subnacionais, principalmente no cenário da pandemia, no qual, no geral, representaram um contraponto ao discurso negacionista e xenofóbico promovido por Bolsonaro. Entre os exemplos, está o Fórum Nacional de Governadores, que se reuniu com o Embaixador da China no Brasil para buscar soluções para a importação dos insumos necessários para a produção das vacinas (PI, 2021). Com propósito semelhante, os prefeitos que integram o Consórcio Nacional de Vacinas das Cidades Brasileiras (Conectar) se reuniram com Yang Wanming (MELLO, 2021) para solicitar apoio na importação de 6 milhões de doses de vacinas da Sinopharm, tentando abrir um canal entre os executivos municipais e os laboratórios chineses, suprindo o vazio deixado pelo Itamaraty. Repetindo o destaque que teve ao longo de 2020, o Estado de São Paulo continuou com protagonismo e concentrou a maior parte das iniciativas com a China. A parceria entre o Instituto Butantã e o laboratório Sinovac Biotech para a CoronaVac, um dos imunizantes mais aplicados no Brasil, tornou-se um símbolo da cooperação Brasil-China em questões sanitárias.

O vácuo diplomático deixado pelo Itamaraty, além da esfera executiva, fomentou ainda a atuação do legislativo. O Grupo Parlamentar Brasil-China, composto por 52 parlamentares de 15 partidos, têm tido

como objetivo incentivar as relações bilaterais entre os legislativos de ambos os países. Entretanto, diante da crise sanitária, aliada aos desconfortos ocorridos nas relações bilaterais em 2020, as atividades do grupo começaram a se tornar mais amplas e exibiram comportamentos destoantes dos praticados pelo executivo. Em janeiro de 2021, o negacionismo e a aversão de Bolsonaro em cooperar com agentes chineses, fez com que os parlamentares pedissem informações ao embaixador chinês sobre o envio de insumos para a produção de vacinas no Brasil, por receio de atrasos no processo de imunização do país (AGÊNCIA SENADO, 2021). No mês seguinte, através de uma audiência organizada pela senadora Kátia Abreu (PP-TO), o grupo parlamentar se reuniu novamente com o embaixador para discutir a viabilidade e distribuição dos insumos no Brasil.

Outro grupo parlamentar que também tentou preencher lacunas nas relações bilaterais foi o grupo de trabalho criado no fim de 2020, na Câmara dos Deputados, para acompanhar a implementação do 5G no Brasil. O grupo foi bem atuante, especialmente no início de 2021, para evitar que a minuta do edital divulgada pela ANATEL sobre as redes nacionais de 5G colocasse impedimentos à atuação da chinesa *Huawei*.

Por fim, cabe destacar o papel do Conselho Empresarial Brasil-China (CEBC). A instituição bilateral é reconhecida pelos governos de Brasil e China como a principal interlocutora nas relações empresariais entre os países. Embora tenha ligação com os governos, inclusive do lado brasileiro abarca o trabalho de diplomatas do MRE, o CEBC tem autonomia de atuação e é pautado pelos interesses dos seus membros (grandes empresas que são os principais *players* do comércio bilateral, principalmente do agronegócio). As atividades do Conselho nos últimos anos envolveram estudos diversos sobre as relações econômicas bilaterais, a promoção de eventos e debates sobre as interações sino-brasileiras, e a comunicação dos interesses empresariais a COSBAN com a finalidade de auxiliar no planejamento das relações bilaterais.

O conjunto de atores citado – subnacionais, legislativos, empresariais – fundamentados nas relações comerciais e profundos interesses econômicos que cercam as interações sino-brasileiras têm contribuído para manter a estabilidade bilateral, mesmo diante da nem sempre acertada política brasileira para a China.

Considerações finais

Destacamos que a mudança de comando no Itamaraty, as demandas de importação de insumos chineses para vacinas contra a COVID-19, junto a continuidade da crescente importância econômica da China para os resultados da economia nacional, acabaram por promover uma maior aproximação política entre os dois países. Concomitantemente, a ascensão de Joe Biden à presidência dos EUA contribuiu – ao menos por enquanto – para diminuir a pressão sobre a PEB para a execução de uma política anti-China. Nesse cenário, uma das principais questões que causavam tensão nas relações sino-brasileiras – a possibilidade de exclusão da Huawei do leilão nacional do 5G – foi equacionada.

Contudo, mostramos que ainda existem contradições dentro do governo brasileiro a respeito de qual papel a China pode desempenhar para o Brasil, e que permanece uma deficiência de planejamento das relações bilaterais entre os países. Em um momento de queda dos investimentos chineses no Brasil, de um lado, mas de oportunidades para acesso de recursos no futuro com o início de funcionamento do Fundo Brasil-China para Expansão da Capacidade Produtiva, é necessário que o Brasil seja mais propositivo nas relações bilaterais e use apropriadamente os instrumentos que possui, como a COSBAN, visando pautar uma agenda na qual as interações com a China possam contribuir ao desenvolvimento nacional.

Essa busca, entretanto, esbarra na incapacidade do governo Bolsonaro de gerir os desafios que o país enfrenta, abdicando inclusive de qualquer tipo de plano de desenvolvimento nacional que pudesse dar base a concertações com a China. Embora existam interesses econômicos bastantes concretos para fundamentar as relações bilaterais, inclusive com novos atores além no MRE aparecendo para expressão de interesses diversos, deve-se pontuar que a soma dessas gestões não constitui política externa: o pragmatismo exagerado, como representação do interesse dos grupos particulares, apresenta-se como solução de mera continuidade e apenas reafirma o *status quo*. Ainda, não conformam um caminho de atuação para o Brasil diante da consolidação de um cenário caracterizado por uma disputa de longo prazo entre EUA e China, na qual o país deverá ter criatividade para navegar no futuro próximo.

Referências

- AGÊNCIA SENADO. **Grupo Parlamentar Brasil-China pede a embaixador informações sobre insumos**. Senado Federal, Brasília: 2021. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/01/19/grupo-parlamentar-brasil-china-pede-a-embaixador-informacoes-sobre-insumos>>. Acesso em: 6 dez. 2021.
- BRASIL, Ministério da Economia, Comércio Exterior e Serviços. **Exportação e Importação Geral, 2021**. Disponível em: <<http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral>> Acesso em: 04 dez. 2021.
- BRICS. **XIII Cúpula do BRICS – Declaração de Nova Delhi**. 2021 Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/xiii-cupula-brics-declaracao-de-nova-delhi>. Acesso em: 6 dez. 2021.
- CARRIELO, Tulio. **Investimentos Chineses no Brasil: Histórico, Tendências e Desafios Globais (2007-2020)**. Rio de Janeiro: CEBC, 2021. Disponível em: <<https://www.cebc.org.br/2021/08/05/investimentos-chineses-no-brasil-historico-tendencias-e-desafios-globais-2007-2020/>>. Acesso em: 6 dez. 2021.
- CEPEA. Sem China, Estados Unidos se tornam o maior destino da carne bovina brasileira. In: **O presente rural**, 09/12/2021. Disponível em: <<https://opresenterural.com.br/sem-china-estados-unidos-se-tornam-o-maior-destino-da-carne-bovina-brasileira/>>. Acesso em: 10 dez. 2021.
- CHINA GLOBAL INVESTMENT TRACKER. **China investments & contracts in Brazil (2005-2021)**, 2021. Disponível em: <<https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/>>. Acesso em: 10 dez. 2021.
- CONNECTAS. O papel dos bancos de desenvolvimento. **Conectas**, 18 ago. 2021. Disponível em: <<https://www.conectas.org/noticias/o-papel-dos-bancos-de-desenvolvimento/>>. Acesso em: 6 dez. 2021.
- FERNANDES, Adriana. Brasil deixa de pagar US\$ 292 milhões para aporte no Banco do BRICS. **O Estado de S. Paulo**, 05 jan. 2021. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,brasil-deixa-de-pagar-us-292-milhoes-para-aporte-no-banco-do-brics,70003570823>>. Acesso em: 6 dez. 2021.

FREITAS, José Luís; ABRÃO, Rafael Almeida Ferreira; SILVA, Vitor Gabriel. Por que a língua e cultura chinesa ainda despertam pouco interesse no Brasil, apesar da crescente influência econômica da China? **OPEB**, 03/11/2021. Disponível em: <<https://opeb.org/2021/11/03/por-que-os-institutos-confucio-nao-sao-contestados-no-brasil/>>. Acesso em: 10 dez. 2021.

GAJUS, Brenda Neris; ABRÃO, Rafael Almeida Ferreira; SANTOS, Vitor Hugo. Como as fake news no Telegram pintam a China como inimigo. In: **Le Monde Diplomatique Brasil**, 27/07/2021. Disponível em: <<https://diplomatique.org.br/como-as-fake-news-no-telegram-pintam-a-china-como-inimigo/>>. Acesso em: 10 dez. 2021.

KAORU, Thamara. Agricultura confirma 2 casos de vaca louca e suspende exportação para a China. **CNN Brasil Business**, São Paulo, 04 de setembro de 2021. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/business/agricultura-confirma-2-casos-de-vaca-louca-e-suspende-exportacao-para-a-china/>>. Acesso em: 05 dez. 2021.

MELLO, Bernardo. **Consórcio de prefeitos pede a embaixador da China 6 milhões de doses para vacinar professores**. O Globo, Rio de Janeiro: 2021. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/saude/consorcio-de-prefeitos-pede-embaixador-da-china-6-milhoes-de-doses-para-vacinar-professores-24994549>>. Acesso em: 6 dez. 2021.

MOREIRA, Assis. Brasil tem R\$ 17 bilhões a receber do Banco do Brics. In: **Valor Econômico**, 10/09/2021. Disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2021/09/10/brasil-tem-r-17-bilhoes-a-receber-do-banco-do-brics.ghtml>>. Acesso em: 10 dez. 2021.

NBD – NEW DEVELOPMENT BANK. **BNDES Clima – Sustainable Financing to Support Global Climate Change Mitigation and Adaptation in Brazil**. 2021a. Disponível em: <<https://www.ndb.int/project-summary-bndes-clima-sustainable-financing-to-support-global-climate-change-mitigation-and-adaptation-in-brazil/>>. Acesso em: 6 dez. 2021.

NBD – NEW DEVELOPMENT BANK. **Emergency Assistance Program in Combating Covid-19**. 2021c. Disponível em: <<https://>>

www.ndb.int/emergency-assistance-program-in-combating-Covid-19-brazil/. Acesso em: 6 dez. 2021.

NBD – NEW DEVELOPMENT BANK. **List of All Projects**. 2021b. Disponível em: <https://www.ndb.int/projects/list-of-all-projects/page/2/?country_name=1>. Acesso em: 6 dez. 2021.

NBD – NEW DEVELOPMENT BANK. **NDB Initiates Membership Expansion, Extends Global Outreach**. 2021d. Disponível em: <https://www.ndb.int/press_release/ndb-initiates-membership-expansion-extends-global-outreach-development-bank-established-by-brics-welcomes-the-admission-of-uae-uruguay-and-bangladesh-as-new-members/>. Acesso em: 6 dez. 2021.

NETO, João Sorima. Novo superciclo de commodities pode ajudar o Brasil a sair da crise. **O Globo**, Economia, 11 de abril de 2021. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/novo-superciclo-de-commodities-pode-ajudar-brasil-sair-da-crise-24965612>>. Acesso em 05 de dez. de 2021.

PI. **Fórum de Governadores discute cronograma de entrega do IFA com embaixador da China**. DIÁRIO DE PERNAMBUCO, Teresina, 2021. Disponível em: <https://www.pi.gov.br/noticias/forum-de-governadores-discute-cronograma-de-entrega-do-ifa-com-embaixador-da-china/>. Acesso em: 12 dez. 2021.

STATISTA. Annual outflow of foreign direct investment (FDI) from China between 2010 and 2020. In: **Statista**, 2021. Disponível em: <<https://www.statista.com/statistics/858019/china-outward-foreign-direct-investment-flows/>>. Acesso em: 10 dez. 2021.

VAZQUEZ, Karin Costa. Banco do BRICS procura expansão regional com adesão dos 3 novos sócios, avalia especialista [entrevista concedida ao Sputnik News]. **Sputnik News**, 6 set. 2021. Disponível em: <<https://br.sputniknews.com/20210906/banco-do-brics-procura-expansao-regional-com-adesao-dos-3-novos-socios-avalia-especialista-17981593.html>>. Acesso em: 6 dez. 2021.

Capítulo 9

ENTRE A BÍBLIA E O AGRO: IMPASSES DA AGENDA BRASILEIRA PARA A ÁFRICA

Mohammed Nadir⁽¹⁾

Flávio Francisco⁽²⁾

Magaly Moraes⁽³⁾

Enrique Lima⁽⁴⁾

Pedro Lagosta⁽⁵⁾

Kethelyn Santos⁽⁶⁾

Introdução

As relações entre o Brasil e os países do continente africano foram marcadas por movimentos de aproximações e distanciamentos. As conexões com o continente foram estabelecidas antes mesmo da formação do Estado brasileiro, no período colonial em que o tráfico negreiro cumpriu a função de fornecer africanos escravizados para a produção agrícola nas Américas e extração do ouro. Os cerca de 4 milhões de africanos, dos 12 milhões deslocados pelo atlântico para a América Portuguesa, foram fundamentais para a constituição das instituições brasileiras e a diversidade de culturas no território brasileiro. Com o fim definitivo do tráfico de escravos atlântico, o Brasil iniciou um processo de distanciamento, intensificado pela ascensão

(1) Professor do Bacharelado de Relações Internacionais da UFABC.

(2) Professor do Bacharelado Relações Internacionais da UFABC.

(3) Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UFABC.

(4) Graduando nos Bacharelados em Ciências e Humanidades e em Relações Internacionais, pela UFABC.

(5) Graduando nos Bacharelados em Ciências e Humanidades e em Relações Internacionais, pela UFABC.

(6) Graduanda nos Bacharelados em Ciências e Humanidades e em Relações Internacionais, pela UFABC.

dos colonialismos europeus no continente africano (VISENTINI, 2010; SARAIVA, 2012).

Na virada entre os séculos XIX e XX, as elites brasileiras, orientadas por estudos radiológicos do período, passaram a refletir sobre estratégias para conter as manifestações culturais de matrizes africanas nos principais centros urbanos e financiar políticas para promover a imigração de trabalhadores europeus, constituindo um projeto de nação alinhado à premissa de que uma nação só poderia progredir socialmente e economicamente se tivesse uma população majoritariamente branca. Em um sistema internacional profundamente hierarquizado pelos colonialismos na África e na Ásia e fundamentados ainda pela noção biologizada de raça, o Brasil aprofundou as relações comerciais com os países do Atlântico Norte.

O país voltaria a retomar as relações com o continente durante o processo de descolonização, que se iniciou na década de 1950 e impulsionou a formação do bloco do Terceiro Mundo. A diplomacia brasileira identificou neste contexto oportunidades para os interesses econômicos do país, que foram pautados pela segurança energética em um momento de grande crescimento das atividades industriais (SARAIVA, 1996). O discurso que reforçava a existência de uma democracia racial no Brasil foi utilizado para ressaltar as similaridades culturais entre povos separados pelo Atlântico. No governo do presidente Ernesto Geisel, o Brasil assumiu a retórica anticolonial e se aproximou de parceiros estratégicos, como a Nigéria. Nos anos 1980, no entanto, o Brasil iniciou um novo processo de afastamento, mantendo as cooperações técnicas e as relações comerciais em uma escala menor, num momento em que os países do Terceiro Mundo enfrentavam as crises das dívidas.

Com a eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores, a diplomacia brasileira reorganizou uma agenda estratégica para o continente, alinhada ao plano de projeção brasileira no sistema internacional como um protagonista do Sul Global. No entanto, no que se refere ao aparato discursivo, os brasileiros já não se apresentavam mais como uma democracia racial, pois o movimento negro no Brasil já havia desarticulado a visão de que no Brasil não havia problemas raciais, apontando para as inúmeras práticas racistas que configuravam um racismo de padrão brasileiro. Em 2003, o Estado já havia reconhecido oficialmente

o racismo no país e começou a promover políticas públicas para o combate à desigualdade racial. O Brasil, nesse período, portanto, não se apresentava mais como um país livre do racismo, mas como uma sociedade empenhada em promover a igualdade racial (GALA, 2019).

Durante o governo do presidente Luiz Inácio, o Brasil reorganizou a sua relação com os países africanos, aprofundando as relações comerciais com os parceiros estratégicos e reorientando investimentos a partir de interesses de atores privados, como as construtoras brasileiras que já atuavam no continente (ALENCAS-TRO, 2020). Por outro lado, os países africanos passavam por um período de crescimento econômico impulsionados pela demanda chinesa por commodities (SARAIVA, 2012). Apesar da constituição de uma agenda estratégica para o continente africano, as relações comerciais, por exemplo, não se intensificaram a ponto de garantir uma parcela relevante nas importações e exportações brasileiras. Nesse sentido, a projeção sobre a África teve uma repercussão maior em termos políticos, possibilitando ao Brasil ascender como uma força emergente do Sul Global.

O governo da presidenta Dilma Rousseff não demonstrou a mesma agressividade na relação com os africanos, chegando a fechar algumas embaixadas no continente. O recuo, entretanto, se intensificou com a ascensão de Michel Temer, a partir de 2016. Os ministros das relações exteriores chegaram a afirmar que o movimento dos brasileiros para a África durante os anos de Luiz Inácio Lula da Silva privilegiou o aspecto humanitário e não promoveu de maneira eficiente as relações comerciais. O chanceler Aloisio Nunes, por exemplo, falou em deixar de lado a “compaixão assistencial” para mobilizar esforços para promover parcerias empresariais no continente (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2017).

A eleição de Jair Bolsonaro para a presidência em 2018 preocupou estadistas africanos desde o princípio. As manifestações do candidato sobre a política externa indicavam a rejeição às cooperações Sul-Sul. Além disso, a trajetória de Bolsonaro durante as eleições havia sido marcada por declarações racistas, demonstrando que o continente africano estava longe de ter um lugar estratégico na agenda brasileira. O discurso de Ernesto Araújo para os estadistas africanos ressaltou as conexões culturais entre o país e o continente, recuperando elementos de um velho discurso sobre a democracia

racial brasileira, entretanto o Ministério das Relações Exteriores sob o seu comando não imprimiu uma nova dinâmica para as relações comerciais (FUNAG, 2019).

Brasil e Angola

A relação Brasil Angola tem sua gênese no longínquo século XVI aquando se iniciaram as navegações marítimas e o processo de colonização do espaço, baseado na mão de obra escravizada africana. Cinco séculos depois, essas relações irão conhecer um novo élan, muito se deve ao mérito do governo Lula que abriu um ciclo de cooperação multidimensional com a África (VISENTINI; PEREIRA, 2009). Antes não se deve esquecer o papel desempenhado pelo Brasil durante a guerra civil angolana quer no conselho de segurança quer nas diversas missões de paz em Angola onde o Brasil contribui com 5.500 homens, incluído militares, policiais, médicos e engenheiros. Trata-se do maior contingente já enviado pelo Brasil à missão de paz num país (RIZZI, 2005).

Em termos globais, vale destacar a natureza ampla da política externa brasileira nos finais dos anos 1980 a 1990 que se estruturou em torno de quatro perspectivas. A primeira foi o esforço de aliviar a marginalização dentro da comunidade internacional do qual sofria Angola, a segunda era buscar maior concertação entre os países do Sul Global nos foros internacionais, a terceira que é tão importante é a procura de fortalecer a diplomacia brasileira no cenário internacional em prol de tão desejado assento permanente no Conselho de Segurança da ONU (RODRIGUES e GONÇALVES 2016 p.249-273), por conseguinte compreende-se o esforço e imperiosidade da articulação com e junto os países em desenvolvimento e africanos em particular para alcançar tal objetivo (RIZZI, 2005).

A relação Brasil Angola ganha outras dimensões no âmbito da CPLP bem como dentro da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul no qual o Brasil assume a liderança e onde o país africano tem desempenhado um papel fulcral dentro a geopolítica militar brasileira (ROCHA, 2019).

Mais, os dois países têm estreitado sua cooperação em vários domínios e isso desde 1980, ano da assinatura do acordo de cooperação

econômica, no setor científico e na área técnica (JÚNIOR e AYERBE 2015). Cooperação essa que tem se traduzido em áreas estratégicas como a saúde, educação e agricultura, além de outros domínios como a administração, meio ambiente e a formação dos quadros angolanos e no qual o Brasil tem contribuído significativamente. Em termos de *soft power*, o Brasil tem investido fortemente no país africano por meio da Casa da Cultura Brasil-Angola que foi inaugurada em 2003 bem como através diversos projetos de cooperação entre universidades brasileiras e as entidades culturais angolanas.

Todavia, se essa frutuosa relação tem sido resultado de um longo trabalho da diplomacia brasileira, os últimos três anos do governo Jair Bolsonaro foram bastante prejudiciais em termos diplomáticos assim como a nível da cooperação que passou a ser secundária dentro as prioridades traçadas pelo presidente Bolsonaro. Pior ainda: as relações de Brasília com Luanda ficaram manchadas pelo escândalo IurdGate, acabando de traduzir a inflexão da atual diplomacia brasileira no continente africano. Como?

Para entender o caso da Igreja Universal em Angola é preciso voltar aos longínquos anos noventa do século passado, quando a Igreja Universal começou sua expansão proselitista escolhendo Angola como novo território. País colonizado por Portugal que obteve sua independência em 1975, e que sofreu uma guerra civil sangrenta por 27 anos, a IURD detectou desde o início que se tratava de um gigante adormecido, dada as potencialidades em recursos naturais e minerais.

Desse modo, a IURD aproveitou o timing adequado para consolidar seu estabelecimento numa Angola em plena transição política, social e constitucional, assim como numa promissora pujança econômica. Nesses espaços seriam edificadas novos templos, tanto nas áreas centrais de Luanda, quanto nas regiões rurais, em uma agressiva estratégia de marketing, a partir de uma infraestrutura tecnicamente planejada e mobilizada para atrair fiéis e posteriormente acomodá-los com conforto em frequentes encontros.

Tal como na África do Sul, em Angola a IURD utilizou a ideologia do renascimento como projeto de modernidade e emancipação para as camadas mais frágeis da população. Nesse sentido o papel social da IURD, maquiado com o referencial ideal do Brasil miscigenado, encontrou no cenário de Angola em transição as “boas-vin-

das” necessárias para o exercício de sua visão transnacional da fé modernizada.

No Brasil, a Igreja Universal do Reino de Deus (IURD) é o maior grupo neopentecostal do país. Fundada em 1977, em São Paulo, por Edir Macedo e, de acordo com o censo de 2010, a IURD possui mais de oito mil templos, 12 mil pastores e 1 milhão e oitocentos fiéis com sedes locais por todo o país. Além da forte presença como instituição religiosa, a IURD é dona de diversos meios de comunicação, como a Rede Aleluia de rádio, a TV Universal e o jornal Folha Universal, além de gravadoras e editoras. A Record TV, segunda maior emissora de televisão no Brasil foi adquirida por Edir Macedo em 1989, e é utilizada de forma indireta para conquistar novos fiéis e aumentar a influência religiosa e política da Igreja Universal. A maior expressão do poder político do grupo se dá pelo partido Republicanos, fortemente associado à Igreja Universal. Um de seus líderes, o atual presidente do partido, Marcos Pereira, é um dos bispos da igreja. Sua representação política também se expressa na bancada evangélica no Congresso: a IURD é o segundo maior grupo dentro da bancada, que defende pautas de interesse dos líderes evangélicos.

Esse empoderamento político ganhou maior dimensão com a chegada de Jair Bolsonaro ao poder. Em termos simbólicos, tanto a conversão ao neopentecostalismo e o batizado do presidente no templo de Salomão pelas mãos de Edir Macedo, que se tornou uma espécie de “guia espiritual” do presidente, reflete o assalto final da IURD sobre o panorama político do país.

Com efeito, as tensões entre a Igreja Universal do Reino de Deus (IURD) e sua filial na Angola ganharam novos episódios. Ao longo do mês de maio, sob acusações dos líderes religiosos angolanos de mau gerenciamento e crimes fiscais, diversos bispos brasileiros foram deportados do país. A situação foi se tornando mais crítica depois de uma sequência de conflitos sem resolução desde 2019, resultando na separação angolana dos líderes brasileiros.

Edir Macedo (proprietário da IURD) declarou perseguição religiosa, política e xenofobia na deportação dos missionários brasileiros. Os pastores e bispos brasileiros que ainda se encontravam em Angola estavam em situação ilegal, sem a renovação dos vistos de trabalho devido ao tensionamento na IURD, o que tornou a deportação um processo legal e dentro das conformidades das leis internacionais.

Em meio a investigações e deportações, o alto escalão da IURD no Brasil aponta para a inação do governo de Jair Bolsonaro perante o caso. A instituição ameaçou até mesmo um rompimento, como uma tentativa de pressionar por mais ações do presidente brasileiro em prol da IURD em Angola. Com isso, foram realizadas reuniões no Itamaraty com o Ministro Carlos França, assegurando total apoio e assistência aos compatriotas ligados à Igreja em Angola. Não somente isso: tanto o presidente como o ex-ministro Ernesto Araújo defenderam publicamente a Igreja, após a pressão sofrida pela bancada evangélica.

Com o desenrolar das investigações conduzidas pela Procuradoria-Geral da República (PGR) e a SIC (polícia federal angolana), Edir Macedo e os demais líderes ficaram em um cerco ainda mais apertado, provavelmente recorrendo ao governo de Bolsonaro para amenizar a situação. Apesar da IURD não ser um ator político oficial do governo brasileiro, as tensões causadas pelas práticas da igreja evangélica em Angola têm consequências nas relações bilaterais dos dois países.

No meio disso, o governo Bolsonaro encontra-se refém da IURD, algo que pode comprometer o acordo cordial entre o presidente e seu “guia espiritual” Edir Macedo. A prova disso é que Renato Cardoso, genro de Edir Macedo, questionou publicamente a ausência de autoridades brasileiras para a resolução do caso e a passividade diante da situação. Estando a mercê da máquina evangélica, Bolsonaro fará o que for preciso para agradar ao seu “guru” Edir Macedo. É justamente aqui que se deve entender a nomeação do Bispo Crivella que não é diplomata, ao cargo de Embaixador do Brasil na África do Sul, como uma das decisões erráticas do governo Jair Bolsonaro em termos diplomáticos.

A promiscuidade entre o religioso e o político se revelou claramente na convocação do Embaixador angolano em Brasília pelo ministro Carlos França para pedir explicações sobre o caso IURD no país africano, o que em linguagem diplomática significa que as relações entre o Brasil e Angola chegaram ao ponto de crise. E se nós acrescentamos a recusa por África do Sul de receber Marcelo Crivella como embaixador no seu país, entenderemos o nível de deterioração das relações entre Brasil não só com Angola e África do Sul, mas com todo o continente africano.

Embrapa como uma via de “retorno” ao continente africano

Ainda que Ministério das Relações Exteriores tenha emitido mensagens protocolares para se referir às relações entre o país e o continente africano, alguns discursos passaram a indicar uma possível reorganização da política externa brasileira para os africanos. A agenda brasileira impulsionaria o agronegócio brasileiro que se projetaria para uma fronteira africana. Em evento realizado pelo Itamaraty, em 13 de outubro, o ministério promoveu um debate sobre o progresso do setor agropecuário e a possibilidade de expertise brasileira contribuir com avanços na agricultura dos países africanos. O ministro Carlos França enfatizou o potencial do Brasil como produtor agrícola e o histórico de modernização da agricultura nos últimos 50 anos, apontando para o papel primordial da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) com desenvolvimento de tecnologias já adaptadas às realidades de países como Gana, Burkina Faso e Moçambique (BRASIL, 2021).

Nesse sentido, uma nova agenda para o continente voltada para a produção agrícola estaria fundamentada no histórico de cooperação técnica dos brasileiros com países africanos. Desde a década de 1980, o Brasil deixou de ser apenas um receptor de cooperação internacional para se transformar em um país difusor de expertise técnica. A partir da década de 2000, a Embrapa se distinguiu no Brasil como uma das principais instituições promotoras de cooperação técnica internacional, com iniciativas importantes na África. Em 2006, a empresa abriu um escritório em Acra, em Gana, com intuito de aprimorar as práticas agrícolas na África Ocidental. As cooperações envolveram projetos estruturantes, nos quais a Embrapa contribuiu com a constituição das bases tecnológicas e institucionais para consolidar o desenvolvimento de pesquisas na área agrícola, e cursos de curta duração para o ensino de técnicas (LOMBARDO, 2015).

Em 2010, a empresa cooperou com o desenvolvimento da rizicultura no Senegal, fortalecendo a cadeia produtiva de arroz no país. A iniciativa capacitou pesquisadores, técnicos e agricultores em tecnologias de produção e transformação do arroz. Em Moçambique, a cooperação envolveu a capacitação institucional para monitoramento da produção agrícola, além da aplicação de técnicas para incrementar o aumento da produção de uma variedade

de gêneros agrícolas. A Embrapa também apoiou um projeto de segurança alimentar para diversificar a produção de hortaliças da agricultura familiar, possibilitando uma dieta mais rica para parte da população moçambicana.

Em Burkina Faso, Chade, Benin e Mali, a empresa promoveu Cotton 4, um projeto bilateral, entre 2009 e 2013, que desenvolveu a produção de algodão, atacando as fragilidades como o controle de pragas, o manejo integrado do solo e a gestão de variedades, oferecendo tecnologias que permitiriam atuar com os conceitos modernos de manejo agrônômico. Assim como em outros projetos, a iniciativa foi orientada pelo princípio de sustentabilidade, preparando os agricultores para explorar a potencialidade do solo sem provocar o esgotamento. De acordo com a Embrapa, esse não foi um simples processo de transferência de tecnologia, envolveu um profundo diálogo que combinou o conhecimento local e os saberes brasileiros, ajustando de maneira criativa as tecnologias para a realidade local (EMBRAPA, 2017).

O professor João Bosco, da Universidade Federal do Ceará, aponta que o Brasil pode ascender à posição de exportador não apenas de alimentos, mas de outros produtos e tecnologias agro, para isso o estímulo à participação da iniciativa privada e empresários do setor têm seu lugar. O professor reconhece ainda o importante papel da Embrapa. Em recentes entrevistas, considerou as principais diferenças e características dos 54 países da África e seus variados modelos de Estado como um vasto campo para investimentos brasileiros, cujo retorno assegurado baseia-se também em algumas semelhanças em “termos de recursos hídricos e climáticos com o Brasil”, enfatizando que sejam aproveitadas demais oportunidades também disponíveis (ISTO É DINHEIRO, 2019). Ele pondera que a variação dos biomas presentes no Brasil torna possível a adaptação para a distinta realidade dos biomas em África, segundo a condição de cada país.

Bosco afirma ainda que o financiamento do governo brasileiro e de bancos que atuam no continente é fundamental para que se articule a relação entre interesses privados do agronegócio brasileiro e a agricultura dos países africanos. Cerca de 90 por cento da produção agropecuária é de pequenos produtores com espaços muito limitados para impulsionar uma produção de alta escala. Esse cená-

rio estimula não somente as parcerias científicas entre brasileiros e africanos como também possibilita que a produção brasileira possa preencher lacunas para responder às demandas por alimentos em alguns países do continente e garantir a segurança alimentar.

Celso Moretti, presidente da Embrapa, tem reforçado em suas falas a disposição da empresa em apoiar estratégias internacionais de articulação do agro para além das fronteiras brasileiras. Moretti também ressaltou a parceria com 43 países, 120 instituições de pesquisa e 154 projetos que estavam sendo desenvolvidos em regime de cooperação. Ele identifica um grande potencial das empresas brasileiras para atuarem internacionalmente, defendendo o argumento de que o continente poderia ser o espaço estratégico para a projeção do agro. Nesse sentido, as parcerias com os africanos poderiam ser um outro caminho para aprofundar a relação com os chineses. A África tem cerca de 60 por cento das terras agriculturáveis, com cerca de 400 milhões de hectares na área da savana (EMBRAPA, 2020). O diferencial dos brasileiros, de acordo com Moretti, seria justamente a expertise para desenvolver tecnologias agrícolas para as áreas tropicais. A Embrapa cumpriria, portanto, função de instituição promotora de ocupação do setor privado no continente africano.

O presidente da Embrapa defende claramente uma nova agenda estratégica para o continente africano. Em entrevista em janeiro de 2020, Celso Moretti ponderou que o Brasil deveria criar uma abordagem distinta do governo Lula, apostando menos em ajuda humanitária e focando mais em negócios. O humanitarismo, segundo ele, deveria estar alinhado com as relações comerciais, seguindo a referência da USAID, Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional, que é utilizada para abrir fronteiras para os interesses das empresas norte-americanas através da assistência humanitária. Moretti questionou o erro estratégico do governo de Dilma Rousseff, que enfraqueceu a Agência Brasileira de Cooperação, limitando a atuação da Embrapa no continente africano com o corte de financiamento. Na sua avaliação, há oportunidades para as empresas brasileiras no comércio de sementes e de maquinário agrícola (VALOR ECONÔMICO, 2020). Nesse sentido o apoio do Ministério da Agricultura seria imprescindível para construção de uma nova agenda para a África, que seria um primeiro passo para

uma projeção do agro brasileiro que posteriormente poderia atuar no Oriente Médio e no continente asiático.

A possibilidade de “reaproximação” com os africanos, entretanto, em termos discursivos, não valorizaria um histórico de conexões culturais a partir da noção de democracia racial dos anos 1960, ou do país que combate a pobreza e as desigualdades sóciorraciais, como na época de Lula. O tema que organizaria as narrativas da política externa seria uma identidade climática, a partir das peculiaridades de duas regiões situadas na área entre os trópicos.

Perspectivas com uma “África unida”

Diante da possibilidade da articulação de uma nova agenda brasileira para a África, vai se constituindo um cenário no continente que poderá, apesar da crise pandêmica, dinamizar as relações econômicas entre os africanos. Após décadas de tentativas para aprofundar a cooperação continental através da Organização da Unidade Africana e a União Africana, as nações do continente deram os primeiros passos para a implementação da Zona de Comércio Livre Continental Africana (AfCFTA). Assim, países que têm relações históricas com países africanos vislumbram a possibilidade do acordo impulsionar o crescimento econômico, principalmente entre os países com os maiores PIBs da África.

Em 1999, os chefes de Estado e de governo africanos, por meio da Declaração de Syrte, concordaram com a criação da UA-União Africana. Assim, com base no Ato Constitutivo de 11 de julho de 2000, a Organização da Unidade Africana (OUA, 1963-1999) foi substituída pela UA, cujas atividades tiveram início no ano 2001. Ela é composta, atualmente, pelos 55 Estados membros que constituem os países do Continente Africano. A sede permaneceu em Addis Abeba. Trata-se de um organismo continental.

O principal objetivo foi acelerar o processo de integração no continente para permitir que a África desempenhasse seu papel legítimo na economia global ao mesmo tempo em que aborda problemas sociais, econômicos e políticos multifacetados, agravados como eram por certos aspectos negativos da globalização.

De fato, a decisão de relançar a organização pan-africana da África foi o resultado de um consenso entre os líderes africanos de que, para realizar o potencial da África, era necessário desviar a atenção da luta pela descolonização e pela libertação do continente do apartheid, que havia sido o foco da OUA, no sentido de uma maior cooperação e integração dos estados africanos para impulsionar o crescimento e o desenvolvimento económico continental. Desse modo, a linha orientadora da UA é alcançar “Uma África Integrada, próspera e pacífica, impulsionada pelos seus próprios cidadãos e representando uma força dinâmica na arena global”.

A Zona de Comércio Livre Continental Africana (AfCFTA) é um dos carros-chefes da agenda 2063 da União Africana. Em abril de 2015, a União Africana estabeleceu um plano de compromissos para impulsionar o crescimento económico no continente. As iniciativas da agenda destacam investimentos em infraestrutura, educação, ciência, tecnologia, cultura e manutenção da paz para serem implementados em 47 anos. Na área de energia, por exemplo, há a proposta de construção de estações nas quedas Inga na República Democrática do Congo; em relação aos transportes, surgiu o projeto de integração de transporte aéreo comercial. A AfCFTA já havia sido idealizada em 2012 para intensificar o comércio entre africanos em evento da União Africana no qual lideranças africanas concordaram em criar uma zona de livre comércio (BAGGIO, 2020).

Em um primeiro momento, a intenção era iniciar a AfCFTA em 2017, porém as negociações somente foram concluídas no ano seguinte. Os países africanos se reuniram em Kigali, na capital de Ruanda, em assembleia para a assinatura de três acordos para promover a integração. O primeiro foi o Protocolo sobre Livre Circulação de Pessoas, que tinha o objetivo a facilitação do deslocamento dos cidadãos africanos entre as fronteiras nacionais, institucionalizando o processo através da criação de um passaporte continental. Os outros acordos foram a Declaração de Kigali e o AfCFTA que oficializaram a zona de livre comércio, com o compromisso dos países de eliminar 90 por cento de tarifas sobre bens, serviços e produtos em um período de cinco anos e estabelecer uma união aduaneira.

Já nessa reunião em 2018, no mês de março, cerca de 44 dos 55 países do continente assinaram a AfCFTA. Cinco meses depois, na Cúpula da União Africana, cinco países aderiram à área de livre co-

mércio: África do Sul, Suazilândia, Serra Leoa, Lesoto e Namíbia. Já em fevereiro de 2019, Guiné Bissau, Zâmbia e Botswana. Entretanto, a Nigéria demorou a ingressar na AfCFTA e preocupou os demais países por ser a principal economia do continente ao lado da sul-africana. O país não aderiu no início porque resolveu estudar o impacto do acordo sobre diferentes setores de sua economia. Os nigerianos criaram um comitê para desenvolver um estudo para identificar os efeitos positivos e negativos, sobretudo no setor manufatureiro, chegando a um parecer no mês de julho. Quando o país, enfim, assinou o acordo, a AfCFTA já iniciava as suas operações que, por conta da pandemia, foram efetivadas no início de 2021.

Com a Zona de Livre Comércio Continental Africana em vigor desde janeiro deste ano, as perspectivas para um aprofundamento na integração regional africana são grandes. O projeto da União Africana (UA) é ambicioso e 54 dos 55 países participantes do órgão regional assinaram o tratado de livre comércio. Possuindo um mercado de 1.2 bilhões de pessoas e 3 trilhões de dólares em PIB, o esforço político para mover a África no caminho da integração regional e cooperação é crucial. Com o AfCFTA sendo implementado devidamente por todos os Estados participantes, estima-se que poderá ocorrer um aumento de 1 a 3% no PIB de diversos países (AFRICA RENEWAL, 2021). A livre circulação de bens, serviços e pessoas irá aquecer o mercado africano, possibilitando maior desenvolvimento econômico e melhor distribuição de riqueza.

O Banco Mundial prevê um aumento dos salários, principalmente na Costa do Marfim, Zimbábue, Quênia e Namíbia, onde podem atingir mais de 10% de crescimento até 2035. Também é estimado um aumento na receita regional de 7%, o que representa 450 bilhões de dólares. Os desafios enfrentados por uma integração regional dessa magnitude precisarão ser superados com resiliência pelos líderes africanos, que não podem recuar na visão proposta pelo AfCFTA. Assim como a União Europeia enfrentou, e continua enfrentando, diversas turbulências advindas de protecionismos, assimetrias econômicas e outros atritos sociopolíticos, não será diferente para as nações africanas. Apesar do imenso desafio e da amplitude de pessoas que o mesmo envolve, os possíveis benefícios são animadores para um continente que enfrenta crises humanitárias.

rias, elevados graus de pobreza e subdesenvolvimento acentuado em muitas regiões.

Mesmo com o tratado comercial em vigor, os países estão em processo de internalização e implementação das medidas, desde sanitárias e criação de infraestrutura, até a redução de tarifas de importação e exportação. Dessa maneira, ainda não há mudanças latentes nos preços de produtos do cotidiano da população. Além disso, uma transformação tão profunda nas estruturas econômicas de um continente inteiro pode gerar tensões, afinal, o desenvolvimento não será igual para todos. Países com bases industriais mais consolidadas, economia diversificada e população com maiores graus de instrução tendem a crescer e prosperar mais que outros que não possuem tais condições. Haverá um desenvolvimento geral, mas é necessário manter a atenção para o aumento de assimetrias que ocorrerá entre os países, e como isso poderá gerar conflitos políticos-diplomáticos.

Diferentemente da União Europeia, a África possui desafios mais peculiares entre suas regiões, com economias muito diferentes entre si, aumentando o desafio no âmbito regional, fazendo-se necessário que os principais líderes mantenham o foco na cooperação. Com isso em mente, foi lançado em 2020 o AfCFTA Vision, uma combinação de campanhas de defesa social e incentivo à inovação e tecnologia em diferentes grupos de interesse no continente. A meta é reforçar o grande projeto regional por trás da AfCFTA com o fomento de pequenos empresários, e a potencialização de ideias que irão permitir evoluções na infraestrutura e economia africana. Busca-se através de tal iniciativa, consolidar o pensamento africano regional, para que as assimetrias políticas, econômicas e culturais entre as nações não se sobressaiam ao desenvolvimento proposto para todo o continente.

Com políticas orientadas para o fortalecimento das bases necessárias para a livre circulação de capital, bens, serviços e pessoas, o tratado possui mais força e tração do que os elaborados no passado. O mesmo não será capaz de solucionar todos os desafios encontrados em África, mas poderá aumentar o grau de inserção econômica de diversos países no comércio internacional, assim como diminuir os níveis de pobreza em muitas nações.

Considerações finais

Não há no atual governo o esforço presidencial para a construção de uma nova agenda para o continente africano. Como é possível observar, as intervenções do presidente em Angola e África do Sul não tinham relação com a política externa, mas com a base política de Jair Bolsonaro que atuava internacionalmente. Entretanto atores governamentais e privados, envolvidos com as redes do agro brasileiro, apontam para as oportunidades no continente africano, apostando no potencial de terras agriculturáveis no que ainda não foram exploradas ou foram sub-exploradas devido à falta de técnicas adequadas para a produção de gêneros de exportação. Diante da constituição da área de livre comércio na África, as agendas de empresas estatais como a Embrapa e de grupos do agro convergem para impulsionar uma nova projeção brasileira sobre o continente.

Referências

- AFRICA RENEWAL. **AfCFTA: 100 days since start of free trading, prospects seem bright**. 7. abr. 2021. Disponível em: <<https://www.un.org/africarenewal/magazine/april-2021/afcfta-100-days-start-free-trading-prospects-seem-bright>>.
- ALENCASTRO, Mathias. A Odebrecht e a formação do Estado angolano (1984-2015). **Novos Estudos CEBRAP**, v. 39, p. 125-141, 2020.
- BAGGIO, Conrado Ottobani. O Acordo Continental Africano de Livre Comércio: esperanças e desafios. **Rev. Cadernos de Campo, Araraquara**, n. 29, p. 137-159, jul./dez. 2020.
- BRASIL. **Seminário discute formas de levar experiência brasileira a países africanos**. 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/pt-br/noticias/agricultura-e-pecuaria/2021/10/seminario-discute-formas-de-levar-experiencia-brasileira-a-paises-africanos>>.
- EMBRAPA. **O fio que nos une à África**. 2017. Disponível em: <<https://www.embrapa.br/xxi-ciencia-para-a-vida/busca-de-noticias/-/noticia/24071220/o-fio-que-nos-une-a-africa>>.
- FUNAG. Discurso do Ministro as Relações Exteriores, embaixador Ernesto Araújo, na Conferência **“A cooperação entre o Brasil e a**

África". 2019. Disponível em: <<https://funag.gov.br/images/2020/NovaPoliticaExterna/NovaPoliticaExterna17/09.pdf>>.

GALA, Irene Vida. **Política externa como ação afirmativa: projeto e ação do governo Lula na África 2003-2006**. Santo André: Editora UFABC, 2019.

ISTO É DINHEIRO. **O Brasil precisa olhar com avidez para a África**. 11 nov. 2021. Disponível em: <<https://www.istoedinheiro.com.br/o-brasil-precisa-olhar-com-avidez-para-a-africa/>>.

JÚNIOR, Haroldo Ramanzini e AYERBE, Luís Fernando (org.). **Política Externa Brasileira: Cooperação Sul-Sul e Negociações Internacionais**. São Paulo: Cultura Acadêmica. Rio de Janeiro, 2015.

LOMBARDO, Adriana Milhomem Seixas. **A Embrapa e a cooperação técnica internacional para o desenvolvimento da África subsaariana: o caso do Projeto ProSavana**. Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional, 2015.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Texto-base para o discurso de posse do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Aloysio Nunes Ferreira**. 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/texto-base-para-o-discurso-de-posse-do-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-alloysio-nunes-ferreira-palacio-itamaraty-7-de-marco-de-2017>.

RODRIGUES, Pietro Carlos de Souza. GONÇALVES, Sonia Delindro. **Política Externa e investimentos brasileiros em Angola. Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, v.5, n.9, Jan./Jun. 2016, p.249-273

ROCHA, André Santos. **Cartografia e geopolítica das relações sul-sul: sobre a cooperação técnica Brasil-África. Confins: Revista franco-brasileira de geografia**, número 39, 2019.

RIZZI, Kamilla Raquel. **Cooperação Brasil-Angola no Pós-Guerra-Fria: os condicionantes internos e via multilateral**. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UFRGS, 2005.

SARAIVA, José Flávio Sombra. **África parceria do Brasil atlântico: relações internacionais do Brasil e da África no início do século XXI**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

_____. **O lugar da África**. A dimensão atlântica da política externa brasileira. Brasília: Editora UNB, 1996.

THE AFRICA REPORT. **Will China help or hurt the AfCFTA?**. 2. Fev. 2021. Disponível em: <<https://www.theafricareport.com/61451/will-china-help-or-hurt-the-afcfta/>>.

VALOR ECONÔMICO. **Embrapa vê erro de estratégia e planeja voltar para a África**. 20. Jan. 2020. Disponível em: <<https://valor.globo.com/agronegocios/noticia/2020/01/20/embrapa-ve-erro-de-estrategia-e-planeja-voltar-para-a-africa.ghtml>>.

VISENTINI, Paulo Fagundes. **A África na política internacional: o sistema interafricano e sua inserção mundial**. Curitiba: Juruá Ed, 2010.

VISENTINI, Paulo G. F.; PEREIRA, Analúcia. D. **A política africana do governo Lula**. Núcleo de Estratégia em Relações Internacionais/UFRGS, 2009. Disponível em: <<http://www6.ufrgs.br/nerint/folder/artigos/artigo40.pdf>>. Acesso em: 4 de dezembro 2021.

Capítulo 10

HÁ UM NOVO CICLO PROGRESSISTA NA AMÉRICA LATINA?

Gilberto Maringoni ⁽¹⁾

Introdução

Há uma pergunta e duas variáveis no título deste capítulo. Nada na frase é muito consistente, mas o conjunto soa bem e pode ensejar respostas ao sabor da preferência política do freguês. Por partes. O primeiro problema está na ideia de “ciclo”, um movimento regular periódico e contínuo. A história da América Latina pode ser classificada por ciclos? José Luís Fiori opina que o continente “se move de forma sincrônica apesar de sua enorme heterogeneidade interna”. Segundo ele:

Basta olhar retrospectivamente para os grandes movimentos da história latino-americana para perceber a existência de notáveis convergências como, por exemplo, durante as “guerras de formação”, na primeira metade do século XIX; ou no momento de sua integração “periférica” à economia industrial europeia, a partir de 1870; ou mesmo no período de sua reação “desenvolvimentista” ante a crise mundial da década de 1930⁽²⁾.

Ou seja, pelo fato de ocuparem lugares semelhantes na divisão internacional do trabalho, os distintos países enfrentariam similitudes em fases econômicas e políticas. Se aceitarmos a existência de um ciclo, ou de algum sincronismo, neste início de década, é

(1) Com pesquisas de Ana Beatriz Aquino, Cássia Fernandes de Lima, Davi Reis Procarí Gonçalves, Gustavo Mendes de Almeida, Ingrid Meirelles de Souza, Júlia Lurizotto Nóbrega, Júlia Luvizotto Nóbrega, Luiza Gouvêa e Rios Cobra, Mirella Acioli, Nicole Lima, Rafael Osório Reis Sale e Tatiane Anju Watanabe

(2) FIORI, J. L., “Sistema mundial e América Latina: mudanças e perspectivas”, *Projeto História*, no. 32, PUC-SP, São Paulo, Jun. 2006, p. 55

necessário verificar se ele é “novo” e se é “progressista”. Aqui surge outro problema. “Progresso”, como assinala Saffo Testoni Binetti no *Dicionário de Política*, de Norberto Bobbio, é conceito relativo e não absoluto. A adição do sufixo “ista” qualifica o adepto do progresso. O ciclo seria o sujeito da frase, aquele a quem se qualifica como *progressista*.

Usa-se o termo progressista na tentativa de se enquadrar alguns governantes eleitos entre os anos de 1998 (primeira eleição de Hugo Chávez, na Venezuela) e 2016 (data do golpe congressual contra Dilma Rousseff, no Brasil), à falta de terminologia mais precisa. Em uma sucessão de eleições foram escolhidos governantes com alguma afinidade entre si, apesar de vertebrarem projetos e processos com claras distinções locais.

Havia em comum um discurso antiliberal e voltado para o social. Diante de administrações excludentes e privatistas – como as de Carlos Menem, Fernando Henrique Cardoso, Alberto Fujimori e Sánchez de Lozada nos anos 1990 – e sob o ponto de vista de algum tipo de política para as maiorias empobrecidas, houve uma coletânea de iniciativas que representaram progresso social.

Não aconteceram rompimentos significativos com a ordem neoliberal ou mudanças estruturais no funcionamento dos Estados nacionais naquele período, mas a maioria dos governos buscou dar alguma ênfase a questões como desigualdades e injustiças, num cenário de alta dos preços das *commodities* (2004-14).

Assim, após um longo período de regimes militares e neoliberais, entre os anos 1960-90, houve a ascensão das pautas sociais às prioridades de gestão e a adoção de políticas externas relativamente autônomas, que buscavam maior integração continental nos âmbitos do comércio, imigração e defesa, entre outros tópicos, e a constituição de novas instituições regionais.

Assim, o que se denomina *ciclo progressista*, *ciclo reformista*, *onda antiliberal* ou *rosa* envolve lideranças, administrações e processos distintos entre si. Sua confluência reside mais na negação – pelo menos verbal – das orientações chamadas genericamente de neoliberais, do que em afinidades programáticas claras.

Essa vertente passa pelas vitórias eleitorais de Hugo Chávez (Venezuela, 1998), Luís Inácio Lula da Silva (Brasil, 2002), Nestor

Kirchner, (Argentina, 2003), Tabaré Vázquez (Uruguai, 2004), Rafael Correa (Equador, 2005), Evo Morales (Bolívia, 2005), Daniel Ortega, (Nicarágua, 2006), Fernando Lugo (Paraguai, 2008) e de Michele Bachelet (Chile, 2006).

Estruturas intocadas

Os governos progressistas da América Latina enfrentaram um paradoxo. Alegaram buscar distância das diretrizes econômicas neoliberais, esboçaram um novo papel social para o Estado, reafirmaram sua soberania política, mas não lograram alterar estruturalmente o panorama econômico e social de seus países. Os casos em que alguma mudança de maior envergadura foi experimentada foram poucos: Venezuela, Bolívia e, talvez, Argentina. Nos demais, havia programas pontuais de socorro à pobreza, sem projetos estruturantes de um novo modelo de desenvolvimento.

A legitimidade dessas administrações residiu em grande parte na retomada da expansão econômica e de alargamento de mercados internos, após quase duas décadas de virtual estagnação, graças ao superciclo de alta das *commodities* observado entre 2004-14. A alta foi motivada, como se sabe, pela entrada da China – e, em menor grau, da Índia – como forte compradora desses produtos, desde o final do século passado. As administrações se firmaram porque a vida da população pobre de fato melhorou.

Os países da América do Sul passaram a ter balanças comerciais superavitárias. A Argentina viu crescerem fortemente suas vendas de trigo e carne. A soja, o milho, a carne e minérios *in natura* tiveram papel decisivo para o crescimento econômico do Brasil. No caso boliviano, exportações de gás e minérios apresentaram efeito semelhante. O petróleo venezuelano – que alcançou seu preço mais alto em meados de 2007 – possibilitou ao país não apenas dispor de um ingresso de moeda forte que impulsionou uma série de obras de infraestrutura e programas sociais, como deu curso a uma ousada ação diplomática. A Venezuela pôde – entre outras iniciativas – comprar títulos da Argentina, em 2005, rompendo um cerco de crédito que estrangulava a república do Prata, dois anos após a renegociação forçada de sua dívida pública.

A expansão econômica permitiu uma forte ofensiva política por parte da maioria desses governos e um enfraquecimento relativo das oposições, em geral compostas por correntes de direita.

Tal aquecimento alavancou mercados internos, deu margem a elevações generalizadas de salários, à queda nos índices de desemprego, ao acesso à educação e à expansão dos serviços públicos. Nesses anos não apenas o Mercosul ganhou dimensão política, para além de sua marca inicial de união aduaneira, como veio à luz a União de Nações Sul Americanas (Unasul), entre outras iniciativas. Em um âmbito ampliado, em 2011 surgiu a Celac – Comunidade de Estados Latino-americanos e Caribenhos – organismo intergovernamental, composto por 33 países.

Esse surto de prosperidade apresenta, no entanto, sérios limites, que não foram transpostos. Ele não mudou a posição tradicional dos países na divisão internacional do trabalho. A América do Sul reafirmou suas características de exportadora de produtos primários e importadora de manufaturas e de capital. Embora Brasil e Argentina, em especial, tenham vivido processos de industrialização acelerada no período 1930-80, a partir dos anos 1990, a tendência se inverteu. E os governos das últimas duas décadas não lograram concretizar de forma abrangente processos industrializantes, o que manteve o papel periférico das economias.

Isso pode ser constatado pela tabela 1 abaixo. Ela mostra que segue significativo o peso das *commodities* no valor total das exportações de alguns países.

Porcentagem de produtos primários no valor total das exportações (2019)

País	Participação no total de exportações por grupo de produtos	
	Produtos primários	Produtos manufaturados
	Em porcentagem do valor total das exportações	
Argentina	82.6	17.4
Brasil	66.6	33.4
Chile	85.9	14.1
Colômbia	77.9	22.1
El Salvador	24.3	75.7
México	23.0	76.9
Perú	88.6	11.4

Fonte: Anuário Estadístico de América Latina y el Caribe, Cepal, 2020

Ou seja, as pautas exportadoras apresentam forte preponderância de produtos de baixo valor agregado, enquanto na importação é significativo o peso de bens de alto valor agregado. Com elevado grau de dependência na comercialização de tais produtos, não é de se estranhar que a queda dos preços internacionais deixasse mais clara a vulnerabilidade desses países.

Quando o cenário de preços elevados das *commodities* acabou, os governos entraram em crise. No caso brasileiro, Dilma Rousseff em seu segundo mandato (2015-16) decidiu combater a crise com medidas altamente discutíveis: realizou um duríssimo ajuste fiscal que praticamente dobrou os índices de desemprego entre janeiro de 2015 e março de 2016 e levou o país a uma desnecessária depressão, com queda de quase 8% no PIB no período. O golpe que a retirou do palácio só foi possível pela erosão de sua base social popular, que não saiu em defesa de um governo supostamente seu.

À retração dos preços das *commodities* soma-se outro problema. A América Latina foi duramente atingida ao longo de dois anos de pandemia. Segundo levantamento feito pela agência Reuters, no final de 2021, 1,55 milhão de latino-americanos havia perdido a vida

em decorrência da doença e quase 50 milhões de pessoas haviam sido infectadas. No mundo todo, os óbitos alcançaram 5,35 milhões. Com 11,7% da população mundial, a região exibiu quase 30% das mortes, no final de 2021⁽³⁾. O impacto econômico pode ser percebido no gráfico 2 adiante.

Crescimento econômico – Principais países

País	Taxa de crescimento do PIB anual total	
	Em porcentagem	
	2019	2020
Argentina	-2.1	-10.5
Bolívia (Estado Plurinacional de)	2.2	-8.0
Brasil	1.4	-5.3
Chile	1.1	-6.0
Colômbia	3.3	-7.0
Costa Rica	2.1	-4.8
Cuba	0.5	-8.5
Ecuador	0.1	-9.0
El Salvador	2.4	-8.6
México	-0.1	-9.0
Perú	2.2	-12.9
Venezuela (República Bolivariana de)	-28.0	-30.0
América Latina y el Caribe	0.1	-7.7
América Latina	0.1	-7.7

Fonte: Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, Cepal, 2020

(3) REUTERS, “América Latina e Caribe” (Disponível em: <<https://graphics.reuters.com/world-coronavirus-tracker-and-maps/pt/regions/latin-america-and-the-caribbean/>>.)

Onda conservadora

O modelo exportador de *commodities* funciona – como a primeira década do século mais uma vez provou – quando o dinamismo do setor externo está aquecido. Com a profundidade da crise internacional iniciada em 2008, o modelo que poderia ser classificado como “primário-desenvolvimentista” mostrou seus limites.

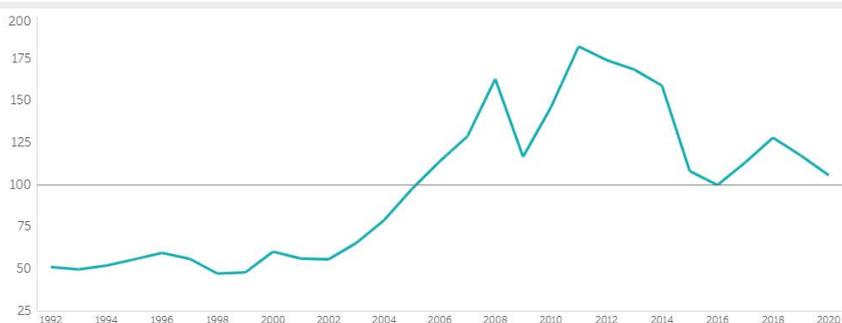
O resultado mais imediato da crise, na segunda década do século, foi uma reação conservadora que tomou conta do continente a partir de 2015-16, com discursos moralistas nos costumes e contra supostos atos de corrupção e farta disseminação de notícias falsas pela internet. Sem condições de garantir políticas distributivistas e investimentos em serviços públicos e manutenção da expansão do mercado interno, a maior parte das administrações de centro e centro-esquerda foi acuada por frentes direitistas. Estas envolviam, entre outros atores, representantes do sistema financeiro, igrejas neopentecostais, empresários midiáticos, do setor agrário e do comércio, forças armadas e a direita política, além de fontes de pressão dos Estados Unidos.

A partir daí, podem-se vislumbrar a derrota de Cristina Kirchner por parte de Mauricio Macri na Argentina, em 2015, e o golpe parlamentar que retirou a presidenta Dilma Rousseff do cargo, em 2016. No mesmo ano, Iván Duque chega à presidência da Colômbia e, em 2017, Sebastián Piñera, alcança vitória no Chile. Agreguemos a esses fatos o golpe de Estado na Bolívia, em 2019, e a guinada conservadora de Lenin Moreno, em 2017 no Equador. Tudo isso foi coroado com a vitória eleitoral de Jair Bolsonaro, em 2018.

Praticamente a totalidade dos países da região viu suas economias e taxas de emprego encolherem significativamente.

As oscilações das *commodities*

Preço médio de commodities combustíveis e não combustíveis. 2016 = 100



Fonte: FMI (<https://data.imf.org/?sk=471DDDF8-D8A7-499A-81BA-5B332C01F8B9>)

Atuação brasileira para a integração regional

A partir de 2016, com o golpe parlamentar brasileiro, observa-se uma guinada na condução dos assuntos de política externa e o Brasil se afasta de seus principais parceiros na América Latina.

O Itamaraty passa, então, a adotar uma política de alinhamento automático para com os Estados Unidos e, por decorrência, abre mão de toda a construção política de projeção como líder regional. Isso porque decide romper diálogos sobre temas sensíveis à época, como a crise na Venezuela, e paulatinamente vai se retirando ou atacando as organizações internacionais criadas após a redemocratização, sob a acusação de que estas seriam instrumentalizadas para supostos fins ideológicos antidemocráticos.

Em um primeiro momento, o Chile tenta assumir certo protagonismo vácuo deixado pela liderança brasileira, com claro viés conservador. Mas logo em seguida, no ano de 2019, protestos internos contra o governo conduzem o país a uma crise em que a atenção se volta totalmente para a política doméstica. Em seguida, a Argentina ensaia um possível protagonismo também conservador, sem resultados significativos.

Ao decidir não participar de organismos como a CELAC, o Brasil impossibilita as conversas para resoluções dos conflitos vigentes e atrasa o projeto político de integração regional, uma vez que é um país essencial e de grande importância para que as decisões possam ser tomadas.

Baques da direita

A onda conservadora sofreu dois baques eleitorais decisivos. O primeiro foi a eleição de López Obrador à presidência do México, em 2018 e o segundo foi a derrota de Macri, no ano seguinte, e a consequente volta do peronismo e do kirchnerismo à Casa Rosada. As eleições presidenciais bolivianas, em outubro do ano seguinte, na prática, reverteram o golpe de Estado perpetrado em 2019, com o êxito de Luís Arce. E, de modo indireto, quando o democrata Joe Biden derrota Donald Trump, no final de 2020 nos Estados Unidos, seu mais forte parceiro regional, Jair Bolsonaro, colhe maior isolamento internacional.

A essas mudanças nos governos, podem se agregar a eleição de Pedro Castillo no Peru, em junho de 2021, as grandes mobilizações no Chile – que resultaram na convocação e a eleição de uma assembleia constituinte –, e os quase três meses de maciços protestos na Colômbia, no primeiro semestre do ano. Vale frisar que Castillo enfrenta crescentes tensões com a direita peruana e acabou por trocar mais de um terço de seu gabinete em três meses de mandato. No Equador, uma divisão da centro-esquerda abriu caminho para a chegada do banqueiro Guillermo Lasso à presidência.

Repetindo: é arriscado falar em onda ou mesmo sincronia progressista para classificar essa sucessão de acontecimentos, até porque a maior economia continental, o Brasil, segue nas mãos da extrema-direita. Por segurança, o que se pode falar é de um crescente descontentamento popular com a nova onda neoliberal em curso. Essa segunda vaga mostra uma agressividade maior que a primeira, vivida nos anos 1990. Enquanto aquela tendia a alienar bens e serviços públicos, a de agora retira direitos sociais conquistados ao longo do século XX e corrói as bases da democracia, ao minar a legitimidade das instituições. Em quase todos os países, há fortes

desacelerações econômicas que acirram tensões sociais e alteram os termos do jogo político.

Voltemos ao título: existe um novo ciclo progressista no continente? É cedo para responder. Mas vale a pena examinar alguns sinais da oscilação política continental.

O primeiro é a retração de investimentos brasileiros na América do Sul e a entrada da China nas economias da região. Segundo os economistas do FMI Ding Ding e Rui Mano,

Os investimentos chineses na América Latina aumentaram substancialmente, de 12% do volume total de investimentos externos do país em 2014 para mais de 21% apenas três anos mais tarde. À medida que os investimentos chineses se expandiam, sua composição mudou, passando de combustíveis fósseis, metais e agricultura para a indústria de transformação e serviços, como serviços de utilidade pública, transportes, serviços financeiros e telecomunicações⁽⁴⁾.

O quadro continental é contraditório para se falar em tendência geral.

Olhemos o calendário. Maurício Macri (direita) venceu as eleições presidenciais em novembro de 2015. Cinco meses depois, em abril de 2016, a Câmara dos Deputados aprovava o impedimento da presidenta Dilma Rousseff (centro), no Brasil, o que levou seu vice, Michel Temer (direita). Em 17 de dezembro de 2017, o Chile elege Sebastián Piñera (direita) como chefe do Executivo. Exatos seis meses depois, em 17 de junho de 2018, a Colômbia escolhe Iván Duque (direita) presidente e em 28 de outubro o Brasil escolhe a extrema-direita, na figura de Jair Bolsonaro. Um ano depois, num 10 de novembro, consuma-se o golpe também de extrema-direita contra Evo Morales (10 de novembro).

Porém, no meio dessa sucessão de avanços conservadores, o México sufraga Andrés Manuel López Obrador (centro), em julho de 2018, e em novembro do ano seguinte, o peronista Alberto Fernández (esquerda) vence as eleições diante do descontentamento popular com o governo Macri. Em julho de 2021, Pedro Castillo (esquerda), pela esquerda, chega em primeiro lugar no Peru. No final do mesmo

(4) DING, Ding e MANO, Rui, O que o rebalanceamento da China significa para a América Latina (Disponível em: <<https://www.imf.org/pt/News/Articles/2021/09/08/blog-what-chinas-rebalancing-means-for-latin-america>>.)

ano, no Brasil, Lula (esquerda) aparecia como franco favorito para a corrida presidencial do ano seguinte.

Se formos rigorosos, não há como falar em tendência. O traço comum à maioria dos casos é a implosão de vários partidos tradicionais, que perdem influência ou se desarticulam e abrem-se cenários políticos inéditos.

No Chile, as agremiações da Concertação, o Partido Socialista (1933) e a Democracia Cristã (1957), passam a ter relevância cadente nas disputas de 2021. Pedro Castillo elegeu-se pelo Peru Libre, criado em 2016, distante da institucionalidade tradicional. Marício Macri deixa de lado a dualidade peronista e radicais e se elege pelo Proposta Republicana (2005). Onze anos depois, o mandatário incentiva a criação do Juntos por el cambio, pelo qual tenta ganhar em 2019. A União Cívica Radical, potência eleitoral fundada em 1891, entrou em séria crise após o fracasso do governo De la Rúa (1999-2001), último presidente sufragado pela legenda. Na Venezuela, os tradicionais Ação Democrática (1941) e Copei (1946) têm existência quase residual, depois de duas décadas de chavismo. Mesmo no México, a aparente fortaleza do Partido Revolucionário Institucional, PRI (1929), que dominou a cena política por sete décadas, perdeu parte da antiga proeminência. No Brasil, a administração Bolsonaro e a selvagem compra de votos patrocinada pelo Planalto levou praticamente à implosão os tradicionais MDB (1966), Democratas (oriundo da Arena, 1966) e PSDB (1988).

Nos países em que o voto é facultativo, a participação nas últimas eleições presidenciais, excetuando-se o México (77,16%), tem ficado abaixo de 50%. Na disputa da constituinte do Chile, apenas 47% dos eleitores compareceram às urnas. Nas votações presidenciais de segundo turno, na Colômbia se apresentaram 53% e na Venezuela 46%. São todos dados dos órgãos eleitorais oficiais.

Assim, torna-se também difícil fazer um corte tendencial geral e generalizante sobre participação cidadã nos enfrentamentos institucionais.

Uma nova rota é possível?

Apesar de ser difícil se falar em mudança de rota, há indicações de que o surto de direita colhe crescente insatisfação popular

e as administrações de centro e de centro-esquerda buscam tomar iniciativas importantes, num quadro de dificuldades econômicas. Vejamos alguns casos mais significativos.

Argentina

A aliança Juntos por el Cambio (JxC), do ex-presidente Mauricio Macri, obteve uma vitória apertada nas eleições parlamentares de novembro de 2021 contra a Frente de Todos (governo). Na disputa presidencial de 2019, a FdT havia vencido em 19 províncias. Os resultados agora apontam vantagem da oposição em 13 dos 24 distritos (províncias e a capital federal), contra 9 do governo e 2 de forças locais. Na dança das cadeiras, o peronismo ficou com 118 deputados (perda de 2 postos) contra 116 da frente neoliberal. No Senado, a administração federal perde a maioria absoluta, caindo de 41 para 35 membros. Emerge também das urnas uma liderança de extrema-direita, Javier Milei, com 14% de votos na capital. A revista *Economist*, de 18 de setembro, assinala que os resultados indicam a possibilidade de os peronistas serem derrotados na próxima disputa presidencial. É um quadro adverso, mas melhor que o previsto nos meses anteriores para o oficialismo.

A administração federal sofre três ordens de desgastes: a persistência da crise econômica herdada do macrismo (2015-19), os efeitos da pandemia e tropeços sérios de membros do governo, a começar pelo presidente.

Chile

Cinquenta anos após a posse de Salvador Allende e trinta anos depois do final da ditadura, o Chile finalmente abriu caminho para a derrubada da última muralha do pinochetismo, a Constituição de 1980.

As eleições para a Assembleia Constituinte, realizadas em maio, representaram uma derrota para a direita, com a vitória de candidatos de esquerda, centro-esquerda, independentes e representantes de povos originários. Juntos, alcançaram 75% das cadeiras, o que ultrapassa com folga os 2/3 necessários à aprovação de qualquer matéria

A Carta chilena de 1980 – que revogou a de 1925 – não contou com participação popular. Ela foi gestada no interior da ditadura por grupos de trabalho compostos por juristas, chefes militares, cientistas políticos e técnicos de vários ministérios.

A dinâmica foi estabelecida ainda no final de 1973, logo após o golpe de Estado e visava não apenas institucionalizar a exceção, como fincar raízes profundas da primeira experiência neoliberal do mundo.

O governo de Sebastián Piñera sempre se opôs a qualquer mudança na Constituição. Comandando uma administração apoiada por personalidades e setores que se aliaram à ditadura, o máximo que se poderia admitir seriam emendas pontuais que não desfigurassem mais o texto.

No entanto, as surpreendentes manifestações de massa de 2020, apesar de duramente reprimidas, obrigaram o governo a realizar um plebiscito e a eleição da Constituinte. Piñera estabeleceu uma série de salvaguardas para desidratar o processo.

A mais importante era só aprovar temas que contassem com apoio de pelo menos 2/3 dos eleitos. Os operadores oficiais estavam certos de que, mesmo na pior das hipóteses para a direita, cláusulas pétreas da Carta de 1980 estariam garantidas.

De um total de 155 cadeiras, a esquerda terá 28, a centro-esquerda 25, e os independentes alcançarão 47. Os povos originários conquistaram 17 postos. No total, esses setores somarão 117 votos. A direita elegeu apenas 38 constituintes. Serão 83 mulheres e 72 homens (pense na Câmara dos Deputados do Brasil, na qual há 436 homens e 77 mulheres)!

Em 1995, Perry Anderson escreveu um admirável artigo, intitulado *Balanço do neoliberalismo*. Entre outras coisas, ele afirmava:

[A ditadura chilena] exhibe a honra de ter sido a verdadeira pioneira do ciclo neoliberal na história contemporânea. O Chile de Pinochet começou seus programas de maneira dura: desregulação, desemprego maciço, repressão sindical, redistribuição de renda em favor dos ricos e privatização de bens públicos. (...) O neoliberalismo chileno, bem entendido, pressupunha a

abolição da democracia e a instalação de uma das mais cruéis ditaduras militares do pós-guerra ⁽⁵⁾.

É bem possível que o berço mundial do neoliberalismo seja também pioneiro ao promover seu fim, pelo menos na Lei Suprema.

México

O presidente do México, Manuel López Obrador, convocou em setembro os líderes da América Latina e Caribe para buscar reorganizar o bloco latino-americano e demonstrar seu poder a partir da presidência pro tempore do organismo. A decisão também se liga ao cenário de questionamento sobre o papel e influência da OEA – fortemente pautada pelos Estados Unidos – desgastada por acusações de envolvimento no golpe na Bolívia em 2019 e pela falta de ações efetivas de integração.

A 6a. conferência da Comunidade de Estados Latino-americanos e Caribenhos (CELAC), ocorrida na Cidade do México, rompeu um período de cinco anos desde o seu último encontro. Estiveram presentes 17 presidentes, dois vice-presidentes, nove chanceleres e outras autoridades de primeiro nível, com exceção do Brasil que, desde 2019, não comparece a atividades do organismo.

A entidade nasceu como esforço dos países latino-americanos e caribenhos em criar uma organização apartada da ingerência estadunidense. Seu embrião remonta à década de 1980, com a criação do *Grupo de Contadora*, colocado em marcha por México, Venezuela, Colômbia e Panamá, contrários à política intervencionista de Ronald Reagan na América Central. A partir desse agrupamento, somaram-se países como Brasil, Argentina, Peru e Uruguai, no ano de 1985, formando o *Grupo do Rio*. A CELAC foi criada em 2010, também no México, com objetivos bem delimitados em relação à integração latino-americana e caribenha: coordenação política entre os países da região, cooperação de ordem econômica e comercial, além do fortalecimento de relações externas do grupo com outros organismos internacionais.

(5) ANDERSON, Perry, “Balanço do neoliberalismo”, in SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs.) *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 13.

Peru

Tem se mostrado complicada a situação de Pedro Castillo, presidente do Peru. Com menos de trinta dias de mandato, o novo presidente forçou a renúncia de seu ministro de Relações Exteriores, Héctor Béjar, um sociólogo e histórico dirigente de esquerda, considerado impalatável pelas Forças Armadas. Em outubro, Castillo fez novo recuo, após intensa pressão das classes dominantes, ao demitir seis ministros. A troca mais significativa foi a de Guido Bellido, presidente do Conselho de Ministros, uma espécie de chefe da Casa Civil e líder de seu partido Peru Livre. Os novos auxiliares presidenciais são figuras que tendem ao centro e são menos comprometidas com as promessas de mudança feitas na campanha eleitoral. Logo em seguida, o presidente do Peru Livre, Vladimir Cerrón, anunciou que a agremiação não aprovaria as alterações no gabinete, na prática estabelecendo um distanciamento do governo.

Eleito em segundo turno contra a extrema direita fujimorista em disputa apertada, Castillo conta com apenas um terço do Congresso em seu favor. O problema maior é que o Legislativo tem prerrogativas que o aproximam de um Parlamento, com poderes de destituir membros do Executivo e até mesmo o presidente, com muito mais facilidade do que em sistemas presidencialistas plenos.

O país – como o continente – foi fortemente atingido pela pandemia e enfrenta queda da atividade econômica. O PIB recuou 11,1% em 2020 e o PIB per capita caiu 13,5%. O FMI projetou uma recuperação de 8,5% para 2021, insuficiente para trazer algum tipo de alívio para as maiorias, que sofrem com serviços públicos muito precários. Apesar de anúncios de distribuição de terras, a popularidade presidencial é cadente. Entram aqui o contraste com a alta expectativa no momento da posse e a campanha impiedosa de ataques por parte da imprensa.

Colocada contra a parede, a nova administração dá passos atrás. É algo fatal: o poder privado tenderá a ocupar mais espaços, num momento em que não há sinal de reação popular.

Considerações finais

A este relato de alguns avanços da luta social na América Latina devem-se agregar eventos importantes, que fazem o contraponto. É algo essencial, para que se faça uma análise equilibrada: a direita também reage, como se viu na eleição presidencial chilena. Embora em menor escala, dois acontecimentos no mês de outubro são significativos. O primeiro é o Estado de sítio decretado pelo presidente guatemalteco Alejandro Giammatei, após 17 dias de rebelião indígena no município El Estor, e o segundo é a pesada repressão lançada por Guillermo Lasso no Equador, diante de protestos contra seu governo. Os eventos mostram que a luta política ainda precisa amadurecer para que tenhamos embates políticos no limite da tolerância democrática.

Retomemos o que foi escrito no início: é muito difícil falar em “onda progressista” ou “antiliberal” no continente. A conjuntura é diversa em vários sentidos àquela observada há duas décadas, embora o descontentamento popular com a perda de empregos, renda e qualidade de vida seja crescente.

O principal país, o Brasil, com 2/3 do PIB e 50% da população regional, é governado pela extrema-direita, numa dinâmica autoritária e violenta.

Há uma disputa em andamento no Peru. No Equador, uma divisão do progressismo abriu caminho para a continuidade do conservadorismo ultraliberal. A esquerda retomou posições na Argentina e na Bolívia e Nicolás Maduro sobrevive aos trancos e barrancos na Venezuela.

Na Colômbia, impressionantes protestos levam multidões às ruas, em oposição às políticas pró-mercado de Ivan Duque, no primeiro semestre de 2021. Feitas as contas, é difícil negar o descontentamento com o conservadorismo. No entanto é arriscado fazer previsões com o jogo em andamento e enquanto as posições ainda não estão totalmente definidas no tabuleiro.

Referências

BOBBIO, N., Matteucci, N. E Pasquino, G., **Dicionário de Política**, Editora UnB e LGE Editora: Brasília, 3ª. edição 2004.

CEPAL – Anuário Estadístico de América Latina y el Caribe 2020. Disponível em: <<https://www.cepal.org/es/publicaciones/46739-anuario-estadistico-america-latina-caribe-2020-statistical-yearbook-latin>>.

CONSEJO NACIONAL ELECTORAL – Venezuela. Disponível em: <<http://www.cne.gob.ve/web/index.php>>.

FIORI, J. L., **Projeto História**, no. 32, PUC-SP, São Paulo, Jun. 2006.

FMI. Disponível em: <<https://www.imf.org/en/Home>>.

OUR WORLD IN DATA. Disponível em: <<https://ourworldindata.org/>>.

SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs.) **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

SERVICIO ELECTORAL – Chile. Disponível em: <<https://www.servel.cl/servicio-electoral-de-chile/>>.

TRIBUNAL ELECTORAL – México. Disponível em: <<https://www.te.gob.mx/>>.

Capítulo 11

POSFÁCIO: UMA PROPOSTA DE POLÍTICA EXTERNA PÓS-BOLSONARISTA

Antonio Freitas⁽¹⁾

Com esperança e confiança no futuro de nosso país, foi publicada, em 7 de setembro de 2020, a primeira versão de um programa de reconstrução da política externa brasileira para o período pós-Bolsonaro. O texto⁽²⁾, formulado originalmente por pequeno grupo de servidores do Itamaraty, foi base, ao longo de 2021, para debates reunindo centenas de pensadores e ativistas de diversas origens, campos de atuação e perspectivas⁽³⁾. Com senso crítico, abertura e desprendimento, pôde-se colocar em questão o Brasil e o mundo, diplomacias, democracias e temas afins.

Tendo contribuído para esta inédita construção coletiva e acompanhado quase a totalidade das discussões, arrisco-me aqui a delinear pontos e linhas gerais de um programa de política externa nacionalista, democrática e popular.

A atitude geral é de “realismo esperançoso”. A situação é difícil, o Brasil está empobrecido e desorientado, segue violento e injusto. A fome em larga escala retornou. O estrago a ser herdado é considerável. O país encara a pior crise da história republicana sob lideranças das mais despreparadas e irresponsáveis que se tem notícia. Nas relações internacionais, em desarranjo estão o meio ambiente, a economia e a política. Sob diversas perspectivas, sob diferentes prismas, riscos estão em alta, velhos e novos desafios se multiplicam.

(1) Idealizador do Diplomacia para Democracia, diplomata e gestor cultural.

(2) <<https://www.diplomaciaparademocracia.com.br/programa-renascenca>>.

(3) <<https://www.youtube.com/c/DiplomaciaParaDemocracia>>.

Nesse contexto dramático, entendo que o objetivo maior deste exercício e de todo um campo de mobilização política e cultural deve ser procurar construir condições políticas para que um projeto coerente e inclusivo possa ser desenvolvido. Um projeto que tenha legitimidade e senso de direção, estabilidade e capacidade de transformação. Que seja consistente e duradouro, mas que se permita ambicioso e sonhador.

São equilíbrios possíveis que haverão de encontrar resistências das forças profundamente reacionárias e antinacionais que têm castigado o Brasil. Ajudar a construí-los, fortalecer uma governabilidade progressista, é tarefa que cabe a todas e todos democratas nos próximos anos, mas especialmente em 2022, nas eleições para o executivo e o parlamento.

Tendo em conta essas circunstâncias, e mantendo espírito prático que guiou o documento original e o ciclo de reflexões, apresento a seguir lista não exaustiva de medidas de curto e médio prazo. Em parte, é inspirada na política externa ativa e ativa, mas procura atualizá-la e complementá-la em importantes aspectos. Por exemplo, para que seja consistente, é inevitável entrar no terreno da macroeconomia. Nesse sentido, a proposta rechaça mitos do liberalismo vulgar, que não presta para um país com os desafios brasileiros.

Evidentemente, para a guinada que se sugere, será essencial manter apoio parlamentar e boa coordenação com outras esferas do governo, do setor privado, da academia, de movimentos sociais e outros atores. A boa caminhada se faz com diálogo e parcerias. Mesmo antevendo obstáculos significativos, é preciso tentar fazer mais e melhor do que já foi feito.

Propostas

– Adotar políticas emergenciais de saúde e combate à fome para comunidades indígenas, quilombolas, sem-teto, desempregado, povos do campo, das periferias, do interior e da Amazônia. A massa de precarizados carente de direitos e oportunidades. Oferecer renda mínima que lhes dê liberdade para traçar caminhos com mais dignidade.

– Interromper operações policiais de grande escala em favelas e zonas periféricas, preservar os territórios de indígenas e quilombolas. Reavaliar as práticas jurídicas e policiais repressivas. Reafirmar compromissos da Constituição fortalecendo políticas de direitos humanos.

– Reconstruir relações com nossos principais parceiros. Aproveitar a participação no Conselho de Segurança da ONU (2022-2023) e a Presidência do G-20 (2024) para trabalhar a imagem de um Brasil que gradativamente voltará a contribuir com soluções para a humanidade, não para criar ou agravar problemas. Em paralelo, promover a diversidade e riqueza das manifestações culturais brasileiras.

– Retomar posições tradicionais do Brasil na ONU em NY e Genebra alinhadas com os princípios constitucionais e o vasto acervo diplomático que nos permitia ser parceiro confiável e construtor de consensos.

– Recolocar de pé instituições de integração regional como a UNASUL, atualizar o Mercosul, retornar à CELAC e valorizar articulações com os países da África e do Caribe.

– Trabalhar para recriar o Conselho de Defesa Sul-Americano e procurar reviver foros temáticos da UNASUL em saúde e outros temas.

– Retomar relações diplomáticas com a Venezuela e ajudar a construir uma solução institucional democrática e pacífica para o vizinho.

– Reavaliar nossa atuação em foros de concertação como o BRICS e o IBAS, e em organizações como a OEA e OMC.

– Zelar por empregos de qualidade aos brasileiros, não por prêmios de bom mocismo internacional. Para tanto, destravar a herança antidemocrática e disfuncional legada pelo radicalismo econômico dos governos Temer-Bolsonaro. Desmistificar teses imprudentes como a austeridade expansionista, mercados livres e eficientes, desregulação do trabalho e dos fluxos de capital.

– No plano externo, reavaliar acordos assumidos na OCDE, o tratado desigual entre Mercosul-UE, o acordo de compras governamentais na OMC e outros antigos e novos compromissos, como acordos de investimento. Alguns textos e dispositivos podem nos

ser úteis, mas seu sentido geral e a pressa com que foram negociados impõem cautelas.

– No plano interno, ser prudente com as políticas cambial e monetária, tentar reestruturar o emaranhado de regras fiscais pró-cíclicas, rever subsídios e desonerações, incluir os pobres no orçamento. Reformular o sistema tributário em bases mais simples, justas e progressivas.

– Reexaminar a autonomia do banco central e adotar medidas para fortalecer o real. Reavaliar o sistema de metas de inflação no sentido de talvez se trabalhar com núcleos de variações nos preços.

– Capitalizar bancos públicos, expandir seus escopos de ação e a oferta de crédito de longo prazo. Aprimorar a gestão da dívida pública.

– Fortalecer carreiras de estado. Reforçar políticas e instituições de combate à corrupção. Adotar legislação mais dura para lidar com a “porta giratória” entre governo e setor privado.

– Sem descuidar dos desafios socioambientais, retomar pensamento e ação estratégicas nacionalistas nos campos de petróleo, mineração e energia, indústria, ciência e tecnologia, transporte, segurança alimentar e defesa.

– Procurar abrir mercados para exportações que gerem empregos, agregação de valor, desenvolvimento tecnológico e que adotem políticas de sustentabilidade. Com transparência e sentido estratégico, auxiliar empresas nacionais nos mercados internacionais.

– Tendo em vista as imprevidências dos últimos anos, certa passividade da cúpula do Itamaraty, estabelecer comissão independente para avaliar arcabouço institucional e formas de gestão diplomática no Brasil e em outros países. Avaliar a instituição de Conselho de Política Externa.

– Aprofundar políticas de diversidade em todos os níveis dos quadros do serviço exterior. Estimular especialização linguística e temática. Reforçar princípios de transparência e da impessoalidade no Itamaraty. Fortalecer mecanismos de diálogo com a academia, a sociedade e movimentos sociais.

– Procurar se equilibrar diante das disputas geopolíticas e dos nacionalismos de China, EUA, Rússia, dos europeus e de outras forças. Sem alinhamentos, o Brasil deve atuar com prudência e fortalecer instituições regionais. Resguardar capacidades para segurança alimentar, energética, produtiva e tecnológica.

– Sem ilusões na política internacional, que é complexa e não binária. Temos que procurar equilíbrios possíveis entre os princípios da autodeterminação dos povos, não-intervenção, prevalência dos direitos humanos e outros, avaliando interesses nacionais caso a caso de forma pragmática.

– O Brasil é potência agrícola e ambiental. É preciso utilizar isso a nosso favor, trabalhar para elevar a ambição dos compromissos internacionais em matéria de mitigação, adaptação e combate à mudança do clima; de proteção do meio ambiente e da biodiversidade. Reforçar a influência da perspectiva brasileira nas políticas internacionais de transição energética, valorizando o papel das energias renováveis e da bioeconomia de baixo carbono.

– Tendo arrumado a cozinha macroeconômica, lidando com pressões de toda ordem que surgirão, caberá adotar políticas mais ousadas no combate a paraísos fiscais e na justa tributação de milionários e dos oligopólios transnacionais.

– Trabalhar para o estabelecimento de regimes internacionais inclusivos e justos em questões digitais, inclusive em matéria de governança de redes, privacidade da informação, segurança cibernética, democratização do acesso, combate à desinformação e ao discurso do ódio e defesa da liberdade de expressão;

– Retomar o apoio ao Pacto Global para a Migração e expandir a oferta nacional para reassentamento de refugiados;

– Trabalhar para implementação do Programa de Ação de Durban (2001).

– Fortalecer a atuação da diplomacia nas fronteiras da América do Sul e nos mares do Atlântico Sul e do Caribe. Valorizar os comitês de fronteira e a deliberação local em prol da integração física regional.

– Ampliar os mecanismos de cooperação internacional já existentes. Priorizar a África e os países da América Latina e do Caribe.

– Reforçar a rede de assistência consular. Aprimorar o relacionamento com os Conselhos de Cidadãos Brasileiros no Exterior. Ampliar a integração entre diplomacia consular e cultural.

Considerações finais

Abrir portas na arena internacional, facilitar diálogos, trabalhar parcerias, administrar obstáculos ao desenvolvimento e promover ambiente mais adequado a nossos interesses são alguns dos objetivos gerais da diplomacia. Fundamentos sólidos, aumentos de produtividade, acessar mercados e atrair investimentos são metas gerais da gestão macroeconômica. Para a população, entretanto, nada disso faz sentido se ganhos nesses planos não estiverem vinculados a avanços concretos no dia-dia da casa, do bairro, do estudo e do trabalho. Isso é especialmente importante para grupos desfavorecidos como mulheres, pessoas negras, povos indígenas, quilombolas, camponeses, migrantes e trabalhadores precarizados, que têm sofrido com a deterioração das condições de vida no Brasil nos últimos anos. Mais do que pairar sobre os cidadãos, um novo projeto deve ressoar entre eles.

É certo que diante de mais autonomia na política externa, e especialmente no campo da economia política, setores privilegiados vão chiar, reclamar, procurar desestabilizar. Virá aguda a cantilena das fórmulas prontas e erradas do liberalismo que se prega por aqui, da subserviência colonial que esperam do Brasil. Como tantas vezes em nossa história, seguirão os cabeças de planilha, a turma da bufunfa, udenistas, falsos moralistas, alucinações olavistas, sabujos de grandes potências, vivandeiras alvoraçadas, apologistas da tortura, herdeiros da casa-grande e outras personagens a tumultuar o ambiente. Em paralelo, nada garante que o cenário internacional não piore ainda mais, há riscos por todos os lados. As dificuldades serão enormes. Caso seja derrotada a anomalia bolsonarista, entretanto, não haverá tempo a perder. Para além da ação social emergencial, restará trabalhar para que um projeto transformador seja colocado em movimento e que se sustente minimamente. Caberá às futuras gerações passos mais ousados que vão além do escopo desta contribuição.

Este é o terceiro livro que o **Observatório de Política Externa e Inserção Internacional do Brasil (OPEB)** da UFABC publica sobre a política externa do governo Jair Bolsonaro, dessa vez, focando-se no ano de 2021 marcado por crescente isolamento diplomático do Brasil na política internacional. A saída de Donald Trump da presidência dos EUA, que representou a queda do principal aliado ideológico de Bolsonaro na cena internacional, e a escolha por perseverar políticas externas tendo como base valores de extrema direita e interesses de setores conservadores afastou o Brasil de posições as quais tradicionalmente defendeu nas negociações multilaterais, e escancarou a inadequação de sua atuação com relação a parceiros bilaterais importantes, como os EUA, a UE e a China, e com regiões específicas, como a América Latina e a África.

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

BRASIL



observatório
POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

