

## **MULTILATERALISMO EM DESUSO** *INTERSECÇÕES ENTRE POLÍTICA, IDEOLOGIA E DISCURSO NO* **GOVERNO BOLSONARO**

*Alessandra de Rossi*<sup>1</sup>

**Resumo:** Eleito em 2018, Jair Bolsonaro promove uma crescente ideologização das até então pragmáticas políticas de Estado. A criação de uma nova cultura política se inicia; programada para questionar o funcionamento e a organização do Estado brasileiro, ela instiga a superação de dogmas promovidos por governos anteriores, como a preferência pelo multilateralismo e a priorização de relações Sul-Sul. Nesse sentido, o presente artigo procura apontar, por meio da análise dos discursos presidenciais oficiais realizados entre janeiro de 2019 e junho de 2021, evidências do processo de ideologização da política externa brasileira promovido por Bolsonaro. A partir de uma percepção construtivista do sistema internacional e dos agentes nele inseridos objetiva-se, em última instância, o estabelecimento de um nexos causal entre a promoção de preferências ideológicas enquanto políticas de governo e o crescente desuso de mecanismos multilaterais regionais. Observa-se, destarte, que a instrumentalização do discurso enquanto um dos meios centrais do fazer política é refletida diretamente nos desenvolvimentos da política internacional brasileira, impactando as relações de cooperação do Estado com seus pares.

**Palavras-chave:** Bolsonaro; Ideologia; Multilateralismo; Discurso.

## **MULTILATERALISM IN DISUSE** *INTERSECTIONS BETWEEN POLITICS, IDEOLOGY AND DISCOURSE IN* **THE BOLSONARO GOVERNMENT**

**Abstract:** Elected in 2018, Jair Bolsonaro promotes a growing ideologization of the state's previously pragmatic policies. The creation of a new political culture begins; programmed to question the functioning and organization of the Brazilian State, it encourages the overcoming of dogmas promoted by previous governments, such as the preference for multilateralism and the prioritization of South-South relations. In this sense, this article seeks to point out, through the analysis of official presidential speeches held between January 2019 and June 2021, evidence of the ideologization process of Brazilian foreign policy promoted by Bolsonaro. From a constructivist perception of the international system and the agents involved in it, the objective is, ultimately, to establish a causal link between the promotion of ideological favored preferences as government policies and the growing disuse of regional multilateral mechanisms. Therefore, it is observed that the instrumentalization of discourse as one of the central means of policy making is directly reflected in the developments of Brazilian international politics, impacting the state's cooperative relations with its peers.

**Keywords:** Bolsonaro; Ideology; Multilateralism; Discourse.

---

<sup>1</sup> Graduada em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília, intercambista acadêmico(a) no Sciences Po Rennes e mestrando(a) em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina (PPGRI-UFSC).

## INTRODUÇÃO

Marcada por declarações polêmicas e pela defesa do conservadorismo e dos bons costumes cristãos, a bem-sucedida campanha de Jair Bolsonaro para a Presidência marcou o início de um crescente processo de ideologização da política brasileira. Críticas à “estratégia de política externa adotada ao longo dos governos petistas, às relações Brasil-Venezuela e promessas de aproximação com Estados Unidos e Israel eram claras ao longo da campanha” (SARAIVA; SILVA, 2019, p. 64). Inicia-se, dessa forma, um processo de diminuição do pragmatismo na política externa; pouco a pouco, Jair Bolsonaro e os grupos de interesse envolvidos em seu governo reescrevem a postura internacional brasileira para melhor atender às suas aspirações ideológicas.

Enquanto uma política externa pragmática seria baseada na utilidade e na praticidade das ideias, em que o peso das consequências de cada ação supera o apreço por um ou outro princípio, “a ideológica seria mais associada a personalismos” (SARAIVA; SILVA, 2019, p. 65). A construção da figura mítica de Bolsonaro durante a campanha eleitoral e o alto nível de influência político dos grupos que o apoiam permitem, nesse sentido, a manutenção de uma política de governo movida e delimitada por crenças de cunho ideológico. Ao contrário da política externa pragmática, associada a um planejamento de médio-longo prazo, como uma “política de Estado” (SARAIVA; SILVA, 2019, p. 65), a política de Jair Bolsonaro é imediatista e parece ter poucas chances de sobreviver para além do seu mandato.

Os entraves estruturalmente impostos pelo pragmatismo necessário à política externa encontram, no governo bolsonarista, um poderoso inimigo. Contrariando a cultura política de ação reproduzida até então, que por muitos anos permitiu ao Ministério de Relações Exteriores ditar as pautas internacionais sem embargo, Bolsonaro dá preferência ao ato do discurso enquanto ferramenta de estruturação da política externa brasileira. Seus pronunciamentos nacionais e internacionais passam, então, a ganhar cada vez mais notoriedade.

A ascensão da figura presidencial enquanto construtora e promotora da agenda internacional transforma, destarte, os pronunciamentos oficiais do Presidente em percussores de políticas de governo. Nesse novo cenário ajustes importantes acontecem: o progressivo desuso do multilateralismo, que cede lugar ao bilateralismo, mune-se diretamente da nova forma de fazer política. Ainda que iniciativas de cooperação regional continuem a acontecer, a guerra ideológica de Bolsonaro, reverberada em seus discursos, inaugura uma nova fase da política externa brasileira. Assim, a contenção na continuidade de Dilma Rousseff é, paulatinamente, substituída pelo Brasil para todos de Bolsonaro.

Com isso em mente, o presente artigo se dispõe a analisar o conteúdo dos 13 pronunciamentos presidenciais oficiais, nacionais e internacionais, transcritos pela Fundação Alexandre de Gusmão, no período compreendido entre janeiro de 2019 e julho de 2021, destacando aqueles com inclinações ideológicas pertinentes para a presente análise. Para isso, serão utilizadas de forma combinada as metodologias de análise argumentativa e de estudo de caso, com o objetivo de apontar marcadores capazes de elucidar o processo de ideologização da política externa brasileira e suas consequências para a tradição multilateral do país. Sustenta-se que a figura presidencial possui, por meio do discurso, ferramentas capazes de influenciar diretamente a política externa brasileira.

O artigo está dividido em três seções, além da introdução e da conclusão. Na primeira será explorada a condução da política externa brasileira de governos anteriores, atentando para as principais rupturas em relação ao atual mandato de Bolsonaro. Na segunda seção, serão apontados os marcadores ideológicos mais contundentes dos discursos analisados, estabelecendo o significado desses na construção da política bolsonarista. Na terceira seção será estabelecido um nexos causal entre os discursos mencionados e a atual condução da política externa brasileira, usando a teoria construtivista como guia para melhor compreender o processo de construção dos interesses nacionais.

## **POLÍTICA EXTERNA EM PERSPECTIVA: COMPARANDO MANDATOS**

Mudanças de governo coincidem com mudanças na condução da política externa. A presidência de Jair Bolsonaro não é exceção a essa regra; o processo de transformação do Estado em um instrumento ideológico pessoal, no entanto, surpreende um pouco. A política externa brasileira na atualidade questiona seriamente a ideia de “insulamento burocrático do Itamaraty”(BAPTISTA; BERTOLUCCI; DIOGO, 2021, p. 502), invariavelmente presente em mandatos anteriores. Nesse cenário, políticas de Estado consistentes até então dão lugar a políticas de governo delimitadas a partir do processo de ideologização, cristão e conservador, promovido por Bolsonaro.

As eleições presidenciais de 2018 foram marcadas pela “influência intensiva das redes sociais” (SCHERER, 2021) e pelo “forte sentimento antipetista que pauta a política nacional desde, pelo menos, a reeleição de Dilma” (CASARÕES, 2019, p. 246). Um crescente apelo a soluções políticas quase-ditatoriais como forma de superar mazelas sociais, a urgência de revisão do Estado laico e uma onda conservadora em nível global

que pode ser traduzida, em linhas gerais, pela rejeição econômica, e sobretudo, política, à globalização (CASARÕES, 2019) são algumas das tendências globais que ajudam a entender a vitória de Bolsonaro no Brasil.

A construção de imagem realizada pelo atual Presidente brasileiro inaugura um novo modelo de relação entre os candidatos e eleitores brasileiros, que deixa de ser intermediado pelo partido político e passa a ser constituído pela influência e participação da mídia como arena central da disputa política, modelo conceituado como democracia de público (MANIN, 1995). A utilização das instituições estatais enquanto searas de propagação e reprodução do discurso presidencial, que não necessariamente reflete os interesses nacionais maiores, parece seguir a mesma lógica. Por meio de pronunciamentos oficiais e informais, Jair Bolsonaro governa para si e pelo seu eleitorado, incitando discursos de ódio (CIOCCARI; PERSICHETTI, 2018).

As rupturas com os governos passados “começaram na primeira semana de mandato, com as nomeações dos principais ministros do seu governo”(BAPTISTA; BERTOLUCCI; DIOGO, 2021, p. 518) e persistem até hoje. De acordo com Baptista, Bertolucci e Diogo (2021, p. 518):

Nos primeiros meses de governo, Brasília delineou seu alinhamento político-econômico aos EUA, o distanciamento da região e do Sul Global (BAPTISTA; BERTOLUCCI, 2020). Esses posicionamentos se evidenciaram nas constantes críticas aos seus antecessores pelo distanciamento dos Estados Unidos e a aproximação com parceiros na Europa e com os BRICS. Ademais, diversas alterações no corpo diplomático foram realizadas com o intuito de nomear diplomatas alinhados com as propostas do governo, com demissões, inclusive, de quadros críticos aos governos petistas, mas não alinhados ao perfil ultraconservador de Ernesto Araújo.

Um dos primeiros espaços em que o governo Bolsonaro já apresenta suas cartas é na preferência pelo bilateralismo, em contraposição ao multilateralismo que marcava a PEB no período anterior (CHADE, 2019). Ademais, essa reorientação também foi feita em relação aos parceiros que o Brasil daria prioridade no cenário internacional. Ernesto Araújo e Bolsonaro deixaram claro que o país procuraria se aproximar do centro do capitalismo e de países ideologicamente alinhados. Exemplo disso é a aproximação do Brasil de Israel, validando, no discurso, o histórico pleito desse país sobre a capital disputada com a Palestina: Jerusalém.

A política externa brasileira atravessou períodos significativos em sua história contemporânea, começando pela política externa liderada por Barão do Rio Branco (1902-1912), que solidificou as fronteiras do Estado brasileiro, valendo-se de embasamentos históricos, geográficos e políticos (SCHERER, 2021). Na história mais recente, “os mandatos de Lula, dos anos 2003 até 2011, foram marcados por uma política externa brava e solidária” (BELÉM LOPES, 2020, p.5) com uma “diplomacia de alto perfil, que recuperava a assertividade e a confiança nacional, assim como a identidade do Brasil como país terceiro mundista” (PECEQUILLO, 2015, p. 107).

No ambiente doméstico, o governo do petista foi responsável pela constituição de um mercado de massas, que apresenta “o BNDES e o Bolsa Família como os principais pilares de uma associação positiva entre a integração econômica global e o aumento do gasto público” social (SOARES DE LIMA, 2010, p. 7). Frente ao sistema internacional, “a preferência pelo multilateralismo e a adoção do regionalismo pós liberal” (SOARES DE LIMA, 2010, p. 17), assim como um “maior foco na integração sul americana” (VIDIGAL, 2019, p. 10) pautavam as relações internacionais do país, colocando os Estados Unidos como foco secundário. Embora este fosse uma hegemonia importante na ordem liberal, o Brasil assumia com os EUA uma relação de compartilhamento de valores e interesses, através de um diálogo fluído.

Dilma Rousseff, sucessora de Lula, manteve muitas das diretrizes estabelecidas pelo ex-Presidente; é somente com a ascensão de Michel Temer, em 2016, que uma maior ruptura política acontece. A preferência pelo multilateralismo, os focos na integração sul-americana, principalmente por meio do Mercosul e da Unasul, assim como o posicionamento brasileiro em relação à China continuaram os mesmos durante o governo Dilma (VIDIGAL, 2019). Percebeu-se, no entanto, uma crescente presença dos Estados Unidos na formulação da política externa brasileira, sintomática da intensificação de parcerias com a potência na economia e na política, ainda que de forma desconfiada (VIDIGAL, 2019). Internamente, “o distanciamento entre diplomacia e política externa brasileira iniciado no governo Lula se intensificou” (BELÉM LOPES, 2020, p. 10) e o país acabou “diminuindo a projeção e intensidade de seu poder” (PECEQUILO, 2015, p. 109). O incentivo à política com foco social e à manutenção de iniciativas como o Bolsa Família, herança de seu antecessor, continuaram presentes até o fim do mandato interrompido de Dilma.

É com a tomada de posse de Michel Temer que as principais rupturas da política externa brasileira desde 2003 tomam lugar. O governante do MDB intensificou a preferência pelo bilateralismo e o alinhamento com os Estados Unidos, além de ter mantido uma postura de baixo perfil e uma atuação discreta frente as organizações internacionais, focando em temas econômicos (VIDIGAL, 2019). Seu breve governo foi marcado pelo “aumento da influência de atores domésticos no processo de tomada de decisão, com o fortalecimento do pragmatismo vinculado aos setores econômicos importantes do país, como o agronegócio” (VIDIGAL, 2019, p. 3).

Em 2019, com o governo de Jair Bolsonaro, o Brasil finalmente sucumbe totalmente à crescente onda de conservadorismo que chegava à América do Sul (CASARÕES, 2019). A instrumentalização da ideologia e o alinhamento a Washington

inauguram uma nova fase da política externa brasileira, que se afasta do Sul Global e restringe investimentos chineses (VIDIGAL, 2019). O novo governo, sustentado pelos “cinco Bs<sup>2</sup>” descritos por Vidigal (2019 p. 252), tem como maior desafio conciliar os diversos interesses domésticos quanto à formação de estratégias e ações do Estado, enquanto procura a aprovação estadunidense. Dessa forma, o alinhamento voluntário à figura de Donald Trump “dita a construção das motivações domésticas e o teor das relações com nossos vizinhos, como a posição sancionista frente à Venezuela e o enxugamento do Mercosul denunciam” (SARAIVA; SILVA, 2019, p. 4).

Com a eleição do democrata Joe Biden nos Estados Unidos e o consequente retorno estadunidense a um discurso mais pragmático, a política externa brasileira passa momentos de incerteza. Com isso em mente, a próxima sessão desse artigo procura, por meio da análise dos principais discursos presidenciais oficiais transcritos em íntegra pela Fundação Alexandre Gusmão entre janeiro de 2019 e julho de 2021 e, a partir dos que são relevantes para o recorte temático utilizado nesse artigo, elucidar o papel da ideologia e o poder do discurso no processo de degradação das relações multilaterais com países do Sul Global, assim como a crescente preferência pelo bilateralismo.

## MULTILATERALISMO EM DESUSO

A cultura de ação multilateral na América Latina é particularmente “bem-sucedida em termos de acordos governamentais para a resolução de disputas, mas a proximidade ideológica ainda continua mais valiosa do que valores e normas na região” (KURTENBACH, 2019, np). A inserção dos valores do liberalismo multilateral – democracia e direitos humanos – está presente em um grande número de acordos assinados pelos países latino-americanos, e é “ancorada no sistema interamericano; a implementação dessas medidas, no entanto, sempre provou ser difícil” (KURTENBACH, 2019, np).

O governo de Jair Bolsonaro faz parte de uma onda de governos nacionalistas com pouco interesse na cooperação liberal (FLEMES, 2018) que começa a se desenvolver ainda antes de seu mandato. Embora existam outros governos conservadores na região, o alinhamento aos Estados Unidos de Trump e a preferência pelo bilateralismo em

---

<sup>2</sup> De acordo com Vidigal (p. 252-253, 2019), as forças que ofereçam sustentação ao governo de Jair Bolsonaro podem ser divididas em cinco grupos fundamentais: i) bíblia, composta pela banca evangélica, ii) boi, bancada ruralista, iii) bala, composto pelos militares e pela bancada de segurança pública, iv) Bolsonaro, núcleo anti-globalista do governo, diretamente vinculado ao presidente e v) bancos, composto pela equipe econômica.

detrimento das instituições multilaterais regionais têm afastado, progressivamente, o Brasil dos seus vizinhos de fronteira. Simultaneamente a isso, “problemas estruturais fundamentais estão em erupção em toda a região latino-americana, mostrando o quão frágil o suposto consenso nas áreas de democracia, direitos humanos e Estado de direito” (KURTENBACH, 2019, np) realmente é.

As primeiras amostras do processo de ideologização da política externa brasileira promovidas por Jair Bolsonaro surgem ainda nas declarações dadas durante o período eleitoral, e são reiteradas no primeiro discurso oficial internacional feito pelo Presidente em Davos. O constante exercício de afastamento das práticas promovidas pelos governos anteriores é, durante os primeiros dois anos do mandato de Bolsonaro, visível nos mais diversos níveis de atuação estatal; a seguir, no entanto, focará nas medidas tomadas quanto à atuação multilateral do país.

Durante a Sessão Plenária do Fórum Econômico Mundial em Davos, no dia 22 de janeiro de 2019, Bolsonaro afirmou:

Nossas relações internacionais serão dinamizadas pelo Ministro Ernesto Araújo, implementando uma política na qual o viés ideológico deixará de existir. Para isso, integrar o Brasil ao mundo, por meio da incorporação das melhores práticas internacionais, como aquelas que são adotadas e promovidas pela OCDE. [...] Vamos resgatar nossos valores e abrir nossa economia. Vamos defender a família, os verdadeiros direitos humanos; proteger o direito à vida e à propriedade privada e promover uma educação que prepare nossa juventude para os desafios da quarta revolução industrial, buscando, pelo conhecimento, reduzir a pobreza e a miséria. [...] Tendo como lema “Deus acima de tudo”, acredito que nossas relações trarão infindáveis progressos para todos. (BRASIL, 2019)

A menção à Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) é simbólica; tendo realizado duras repressões a posição do Mercosul em relação à Venezuela durante seu período eleitoral, a exclusão de quaisquer menções sobre instituições regionais de desenvolvimento e cooperação não é apenas coincidência. Em adição, a menção a uma política sem viés ideológico – mesmo que interpelada, em seguida, por afirmações carregadas ideologicamente – faz referência a ideia de descontinuidade e ruptura com os governos anteriores. O tom da política externa, que “passa a procurar o desenvolvimento por meio da reconstrução da identidade internacional do Brasil” (CASARÕES, 2019, p. 235), foi estabelecido desde a corrida eleitoral e encontra, frente ao primeiro posicionamento internacional oficial, uma oportunidade de se reafirmar.

A batalha contra o petismo e a esquerda promovida pelo Presidente representou uma reestruturação da postura internacional do país que, pouco a pouco, passou a redirecionar seus esforços para longe do Sul Global, priorizando os Estados Unidos e

países a eles alinhados, como Israel e Taiwan. Assim, progressivamente, o multilateralismo regional entra em desuso no Brasil, ao passo que iniciativas bilaterais passam a se tornar o cargo chefe da política externa. Ainda em 2019, durante discurso no G20, o Presidente reafirmou:

Nós deixamos para trás um estado inchado, ineficiente, corrupto e permissivo com a violência. Em seu lugar, deixamos sólidos fundamentos de um governo enxuto, composto de especialistas comprometidos com balancear as contas públicas, restabelecer o estado de direito e resguardar as tradições e os valores morais que são tão caros ao nosso povo. (BRASIL, 2019)

A ideia de “redirecionamento do eixo de parcerias brasileiras na América Latina, enfatizando todos aqueles países que estejam livres de ditaduras” (CASARÕES, 2019, p. 241) e o “enxugamento do Mercosul, priorizando uma atuação voltada para o seu elemento comercial” (SARAIVA; SILVA, 2019, p. 127) são, também, reiterados. No mesmo discurso, lê-se:

[...] estamos trabalhando para transformar os acordos de integração da América do Sul em mecanismos guiados por princípios democráticos que servem os interesses dos povos de nossa região. Nossa mensagem tem sido direcionada para um processo de integração mais pragmático e orientado para resultados, representado pela infraestrutura extremamente leve do recém-criado Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (PROSUL). Estamos também resgatando a vocação do MERCOSUL para o livre comércio. Priorizaremos as negociações que já estão em estágio avançado, inclusive com a União Europeia, com a Associação Europeia de Livre Comércio e com o Canadá. Também iniciaremos negociações com Coreia, Singapura, Nova Zelândia e Estados Unidos. (BRASIL, 2019)

Durante pronunciamento na abertura da 74<sup>a</sup> Assembleia Geral das Nações Unidas em Nova Iorque, em 24 de setembro de 2019, a ideia do governo bolsonarista como remédio para um Brasil governado por premissas esquerdistas nocivas à democracia é novamente mencionada. Após saudações, o discurso é iniciado com a frase “Apresento aos senhores um novo Brasil, que ressurgiu depois de estar à beira do socialismo” (BRASIL, 2019). Mais tarde, ainda no mesmo evento, o alinhamento aos EUA é mencionado e justificado em nome da busca pela prosperidade, que levaria o governo a adotar “políticas que nos aproximem de países outros que se desenvolveram e consolidaram suas democracias” (BRASIL, 2019).

Medidas de integração regional e internacional são mencionadas, também, no mesmo evento, de forma rápida. Bolsonaro cita viagens a Davos, Washington, Israel e Santiago; a criação do Prosul, promovida como mecanismo para garantir que a “América do Sul se consolide como um espaço de democracia e liberdade” (BRASIL, 2019) é também mencionada. Um breve apontamento feito sobre o Mercosul é realizado em tom reformista, reforçando a adoção de nova postura sobre o grupo, diferente da dos governos anteriores: “Visitamos também um de nossos grandes parceiros no Cone Sul, a



Argentina. Com o Presidente Mauricio Macri e nossos sócios do Uruguai e do Paraguai, afastamos do Mercosul a ideologia e conquistamos importantes vitórias comerciais, ao concluir negociações que já se arrastavam por décadas” (BRASIL, 2019).

Em discurso por videoconferência na Cerimônia de Cúpula de Líderes do BRICS, em novembro de 2020, Bolsonaro afirmou:

Meu governo tem promovido a abertura de nossa economia, com vistas a uma maior integração do Brasil aos fluxos de comércio e investimento mundiais. São demonstrações do nosso empenho os acordos comerciais negociados pelo MERCOSUL com a União Europeia e a Associação Europeia de Livre Comércio, a EFTA. Também já iniciamos tratativas com a Coreia do Sul e com o Canadá. Destaco, igualmente, os recentes acordos firmados entre o Brasil e os EUA sobre facilitação do comércio, boas práticas regulatórias e combate à corrupção. (BRASIL, 2020)

Em pronunciamento recente, já durante a pandemia da Covid-19, Ernesto Araújo, ao representar o Presidente da República na V Reunião Extraordinária de Presidentes do Prosul no dia 25 de fevereiro de 2021, reitera: “Multilateralismo não é uma palavra mágica, deve ser implementado em conexão com as realidades nacionais e com os esforços nacionais. E também em complementação aos esforços bilaterais”. A priorização dos esforços bilaterais, que triunfa mesmo diante da criação de um novo mecanismo de integração regional, como o Prosul, mantém-se constante durante o período aqui analisado. Fracos esforços são empreendidos em nome da união de países fronteiriços, uma vez que gestos diplomáticos e esforços burocráticos são reservados para a aproximação bilateral com o Norte.

A construção de uma visão fortemente instrumentalizada do multilateralismo é, como mostrado, reiterada durante diversos discursos formais presidenciais. A integração regional passa a ser pautada, nesse sentido, a partir de possibilidades de crescimento e desenvolvimento econômico, priorizando ganhos comerciais. A construção de uma identidade nacional com enfoque cultural e regional, fortemente promovida durante o governo Lula, é substituída por uma postura de resistência à localidade, focada em expandir relações bilaterais com países fora da América Latina.

Dentre os 13 discursos analisados na busca de evidências do processo de ideologização da política externa brasileira em curso desde o início de 2019, amostras contundentes de uma reescrita da política externa brasileira, focada ideologicamente no afastamento dos dogmas basilares anteriormente promovidos, são encontradas. De caráter internacional e nacional, feitos em eventos ou publicamente, as falas de Bolsonaro e seus representantes constroem um panorama diferente para a política externa brasileira, conseqüentemente desmantelando a altivez de outros mandatos. É possível

estabelecer, nesse sentido, umnexo causal entre pronunciamentos oficiais do Presidente e a atuação multilateral regional do Estado brasileiro.

Questões igualmente importantes, como a postura adotada pelo Presidente frente à Amazônia, também denotam marcadores do processo bolsonarista de ideologização política e estão presentes nos discursos analisados. A insistência na aceleração dos processos de privatização (BRASIL, 2021), muito discutida na campanha eleitoral, manteve-se igualmente presente e insistente em pronunciamentos internacionais. Composta de muitos eixos para além da ação multilateral regional do Estado, a instauração de uma ideologia com valores de core ocidentalizados, bilaterais, conservadores e cristãos é cargo chefe da Presidência de Jair Bolsonaro, que aspira pela criação de uma política de Estado.

A discussão sobre a importância do discurso para criação de interesses nacionais e comportamentos estatais nos ajudará a melhor entender o impacto dos pronunciamentos aqui citados. Com isso em mente, a próxima sessão desse artigo procurará dialogar com a teoria construtivista, refletindo sobre os impactos das falas presidenciais frente a um sistema internacional cada vez mais conectado e mutável. Dessa forma, torna-se possível estabelecer umnexo causal entre a promoção de preferências ideológicas enquanto políticas de governo e o crescente desuso de mecanismos multilaterais regionais.

## **DISCURSO E INTERESSES NACIONAIS: CONSTRUINDO PARALELOS**

Relevante até hoje, o construtivismo é uma metateoria usada como ferramenta interpretativa do internacional, caracterizada por denotar poder para as ações dos agentes nele inseridos e que, em último nível, promove uma revolução do pensar durante o debate teórico clássico entre realismo e liberalismo. Destarte, “o construtivismo social começa com a suposição de que o mundo não é um fenômeno objetivo para ser descoberto através de observação empírica” (FIERKE, 2015, p. 133). A teoria construtivista e sua capacidade de visualizar o processo de construção simultânea existente entre agentes e estrutura elucida eficientemente o estabelecimento de umnexo causal entre os discursos analisados anteriormente e o desuso de mecanismos multilaterais na política externa brasileira.

Dando atenção para o poder do discurso e das ideias na criação da realidade humana, o construtivismo diverge de dogmas fortemente defendidos pelas teorias realistas e liberais das Relações Internacionais. O “ato de negação do materialismo

unilateral, apoiado por grande parte das construções teóricas da área até então” (NOGUEIRA; MESSARI, 2015, p. 167) cria um espaço transformador para a vertente: ao diminuir a importância dos aspectos econômicos e militares do Estado, abre-se espaço para discussões sobre os aspectos sociais e políticos, que modelam toda a realidade. O construtivismo se compromete, nesse sentido, a estreitar a conexão entre o mundo social e político, assim como entre os que deles fazem parte enquanto indivíduos. É importante pontuar, no entanto, que

[...] se por um lado os construtivistas não descartam as causas materiais, por outro, consideram que as ideias e os valores que informam a relação do agente com o mundo material desempenham função central na formulação do conhecimento sobre este mesmo mundo. (NOGUEIRA; MESSARI, 2015, p. 167)

A teoria construtivista “opera a partir da constatação ontológica de que atores são moldados pelo meio em que vivem” (CONTEH-MORGAN, 1987, p. 74), ao passo que teorias com foco material, como as liberais, realistas ou marxistas, veem interesses e identidades como dados e incapazes de transformação. Dessa forma, “o construtivismo social surge como uma via média entre a racionalidade do realismo e o reflexivismo próprio das teorias pós-positivistas” (WENDT, 1992). Sem a “limitação de uma ótica de análise rígida” (FIERKE, 2015, p. 134), os expoentes dessa vertente ganham a capacidade de dialogar com e analisar a ação de Estados a partir de uma perspectiva *bottom-up*, que em muito beneficia discussões de política externa e doméstica.

O material e o social são inseparáveis para os construtivistas, contaminando-se mutuamente (ONU, 1989). Nesse sentido, considerando a construção do ser humano enquanto indivíduo como autodeterminante, logo surge a urgência construtivista por análises holísticas, capazes de relacionar as influências econômicas, políticas e sociais presentes no discurso dos agentes e em suas ações finais. Assim, “o que interessa primariamente para os construtivistas da vertente da variação linguística são as normas e regras que constroem o discurso, que acaba se referindo ao mundo social” (NOGUEIRA; MESSARI, 2015, p. 169).

Em um nível estatal, essa compreensão se alastra para a conclusão de que o interesse nacional, ao contrário do pregado pelo realismo clássico, é relacional, não-fixo e não-universal. O comportamento entre Estados, de acordo com essa lógica, apresentar-se-á como “uma consequência de determinadas identidades construídas através das relações entre agentes, das crenças e das regras sociais” (NOGUEIRA; MESSARI, 2015, p. 169). Mutáveis e dinâmicas, as relações entre agentes e o seu próprio viver espelham a natureza do sistema internacional; uma vez que esse é definido por aqueles que dele

fazem parte e esses, por sua vez, possuem livre arbítrio para reescrever a realidade por meio de seus discursos e ações, tudo é passível de mudança.

O Estado é, dessa forma, construído por meio de uma consciência intersubjetiva, e seu comportamento é “reflexo das identidades e interesses que por meio dessa consciência emergem” (FIERKE, 2001). Embora construtivistas da vertente materialista, como Onuf, sequer discutam a importância das identidades, “o conceito construído não pode deixar de fazer parte da vertente construtivista” (NOGUEIRA; MESSARI, 2015, p. 168). Identidade é, então, definida por Wendt (1992) como precedente aos interesses, sendo formada em processos relacionados em que identidade e a diferença se envolvem.

A clareza de que o comportamento entre Estados é influenciado diretamente pelos agentes atuantes no sistema internacional, e que os interesses nacionais são progressivamente construídos, aponta para a importância dos pronunciamentos aqui analisados. Enquanto representante oficial do Estado brasileiro, Bolsonaro possui a capacidade de influenciar a construção do comportamento internacional do Brasil por meio do ato do discurso. Com a quebra de correlação entre diplomacia e política externa, a manutenção dos interesses nacionais se torna cada vez mais atrelada à figura presidencial, sendo muitas vezes pautada por ela. As preferências pessoais do representante, a partir dessa interpretação, são capazes de moldar o comportamento internacional do país.

Conhecido por sua postura política conservadora e polêmica antes mesmo do início de seu mandato, Bolsonaro encontra na brecha de co-construção entre agente e estrutura o espaço perfeito para reproduzir seus ideais ideológicos a longo prazo na política externa brasileira. A construção de retórica que, durante as eleições, alavancou sua figura enquanto presidenciável, agora dita as externalidades políticas brasileiras. Seu discurso, naturalizado enquanto propaganda disruptiva das boas práticas estabelecidas até então por governos comumente interpretados como de esquerda, alastra-se por meio dos pronunciamentos anteriormente analisados. Dessa sequência de causalidades emerge, em último nível, um alto grau de influência sobre a construção das políticas de Estado.

A retórica muitas vezes hostil aos vizinhos de fronteira do Brasil, como no caso da Venezuela (BRASI, 2019), e a preferência por mecanismos de integração bilaterais inculcada nos discursos oficiais de Jair Bolsonaro ditam o tom da ação multilateral do país sob seu comando. Embora iniciativas de cooperação Sul-Sul, como a criação do Prosul (BRASIL, 2019) sejam citadas repetidamente, “a preferência por ações economicamente

direcionadas estimula a reestruturação internacional da ação brasileira, inaugurada ainda no governo de Michel Temer” (BELÉM LOPES, 2020, p. 6).

A aproximação com o Sul Global passa a ser ditada, nesse sentido, pelo ganho econômico. O progressivo processo de perda de importância do Mercosul diante da onda de conservadorismo global e regional é, com isso em mente, parte sintomática da virada cooperativa pela qual a América Latina passa atualmente. Assim, embora essa tendência não seja comportamento exclusivo do Brasil, o desuso do multilateralismo regional e a atenção dada a relacionamentos bilaterais, pautados pelo forte alinhamento ideológico, representa um novo *modus operandi* para a política externa brasileira.

Jair Bolsonaro é responsável, dessa forma, pela conclusão do afastamento entre diplomacia e política externa iniciado ainda no governo Lula, e pela manutenção de uma figura presidencial ativa, abertamente posicionada a favor dos grupos de interesse que a elegeram. O desenvolvimento e o escalamento das pautas prioritárias para a política externa passam, no seu mandato, a acontecer informalmente, sem aparente coordenação entre poderes, órgãos reguladores, instituições e Presidência. Nociva para agrupamentos socialmente marginalizados, “a política externa brasileira de Bolsonaro se constrói a partir de um Brasil existente no vácuo; a antiga política externa lulista de alto perfil” (PECEQUILO, 2015, p. 94) é, por fim, extinta.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pragmatismo e ideologia encontram, no governo de Jair Bolsonaro, uma contínua disputa. Focado em agradar os grupos de interesse que o levaram até o cargo de mais alto escalão na política brasileira, Bolsonaro governa por meio de polêmicas, sensacionalismo e discursos. Sua busca pelo maior distanciamento possível em relação às boas práticas estabelecidas por governos anteriores acaba, invariavelmente, promovendo a reestruturação de dogmas basilares da cultura política brasileira. Assim, estruturas previamente estabelecidas e posicionamentos tradicionais do Estado até então passam a ser questionados.

Sua eleição marca não o início de uma crise democrática para o Brasil, mas “a pontuação e intensificação de um processo de decadência que afeta o sistema democrático do país há algum tempo” (DALY, 2019, p. 1). O afastamento promovido em relação aos governos anteriores, muitas vezes responsável pela supressão de direitos básicos e pela já mencionada desvalorização do Sul Global, são sintomáticos dessa

decadência. A substituição do multilateralismo regional por ações de aproximação bilaterais com países alinhados ideologicamente aos ideais cristãos e capitalistas, promovidos durante o período eleitoral, atualmente redesenha a cultura política brasileira.

Os pronunciamentos oficiais aqui expostos e analisados servem como ferramenta para o estabelecimento de um nexos causal entre a atualidade da política externa brasileira e o papel da figura presencial enquanto agente determinante. Presentes desde o primeiro discurso internacional de Bolsonaro enquanto Presidente, as marcas ideológicas construídas durante sua campanha continuam presentes até hoje, influenciando o processo de tomada de decisão referente ao funcionalismo e comportamento estatal. Eleito por meio do sensacionalismo e com a ajuda da criação de uma figura pública moral e intocável pela corrupção, Jair Bolsonaro assume a Presidência determinado a manter o apoio dos grupos de interesse que o levaram ao poder.

Enquanto agente atuante no sistema internacional, o Presidente possui a capacidade de moldar o comportamento estatal e, em última instância, construir interesses nacionais. Sua retórica representa, nesse cenário, um importante mecanismo de controle das ações do Estado brasileiro como um todo. Seus discursos, muitas vezes focados na promoção de crenças pessoais, têm contribuído para um Brasil ainda mais desconectado da América Latina que, apesar de promover iniciativas como o Prosul, insiste em construir relações orientadas apenas pelo determinismo econômico.

Sua eleição acelera o já iniciado processo de desuso do multilateralismo e esquecimento das iniciativas de integração regional; a instrumentalização do discurso enquanto meio de manutenção das crenças ideológicas carregadas pelo Presidente e seu eleitorado contribuem para esse processo. Com uma data de validade aparentemente pré-estabelecida, o ex-deputado corre contra o imposto pragmatismo da política externa brasileira para transformar suas ideias em políticas de Estado. Sem sucesso, vale notar, até o momento.

A ruptura com a tradição multilateral e, até certa medida, democrática e proativa cultivada nos mandatos anteriores é, por si só, problemática e preocupante. Embora as vias de cooperação multilateral com países do Sul Global não tenham sido fechadas de forma definitiva – como a continuidade do Mercosul e a criação do Prosul indicam – o reestabelecimento do diálogo com vizinhos de fronteira continuará a esbarrar na problemática ideológica até, pelo menos, 2022. “Somente aonde mudanças positivas em redes integradoras de confiança, isolamento da desigualdade, e transformação interna das políticas públicas se intersectam que democracias duráveis e efetivas emergem” (TILLY,

2003, p. 40); o caso brasileiro, nesse sentido, está em declínio e espera, ansiosamente, pelas próximas eleições.

## REFERÊNCIAS

BAPTISTA, João Victor Da Motta; BERTOLUCCI, Artur Cruz; DIOGO, Ana Victória Kloverza. Política De Estado Ou De Governo? a Reorientação Da Política Externa Brasileira Sob O Governo Bolsonaro. **Cadernos do CEAS: Revista crítica de humanidades**, [s. l.], v. 45, n. 250, p. 502, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.25247/2447-861x.2020.n250.p502-533>.

BELÉM LOPES, Dawisson. De-westernization, democratization, disconnection: the emergence of Brazil's postdiplomatic foreign policy. **Global Affairs**, v. 6, n.2, 2020, p. 167-184.

BRASIL. Presidente (2019 – em andamento: Jair Messias Bolsonaro). Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, durante a Sessão Plenária do Fórum Econômico Mundial. **Davos**, 22 de janeiro de 2019. Disponível em: <http://funag.gov.br/index.php/pt-br/2015-02-12-19-38-42/2958> . Acesso em: 15/07/2021.

BRASIL. Presidente (2019 – em andamento: Jair Messias Bolsonaro). Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, durante a Cooperação do G20 em tempo de mudança (The Global Governance Project). **Sem local**, 17 de junho de 2019. Disponível em: <http://funag.gov.br/index.php/pt-br/2015-02-12-19-38-42/2960> . Acesso em: 15/07/2021.

BRASIL. Presidente (2019 – em andamento: Jair Messias Bolsonaro). Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, na abertura da 74ª Assembleia Geral das Nações Unidas. **Nova York**, 24 de setembro de 2019. Disponível em: <http://funag.gov.br/index.php/pt-br/2015-02-12-19-38-42/3003> . Acesso em: 15/07/2021.

BRASIL. Presidente (2019 – em andamento: Jair Messias Bolsonaro). Discurso do Ministro Ernesto Araújo, em representação do Presidente da República, Jair Bolsonaro, na V Reunião Extraordinária de Presidentes do PROSUL. **Videoconferência**, 25 de fevereiro de 2021. Disponível em: <http://funag.gov.br/index.php/pt-br/2015-02-12-19-38-42/3573> . Acesso em: 18/07/2021.

BRASIL. Presidente (2019 – em andamento: Jair Messias Bolsonaro). Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, na Cerimônia de Cúpula de Líderes do BRICS. **Videoconferência**, 17 de novembro de 2020. Disponível em: <http://funag.gov.br/index.php/pt-br/2015-02-12-19-38-42/3415> . Acesso em: 18/07/2021.

CASARÕES, Guilherme. Eleições, política externa e os desafios do novo governo brasileiro. **Pensamiento Propio**, 24, 2019, p. 231-274.

CIOCCARI, D; PERSICHETTI, S. Armas, ódio, medo e espetáculo em Jair Bolsonaro. **Revista Alterjor**, v. 18, n. 2, p. 201-214, 2018.

CONTEH-MORGAN, E. Peacebuilding and Human Security: A Constructivist Perspective. **International Journal of Peace Studies**, [s. l.], v. 3, n. 1, p. 49–52, 1987. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/07488008708408733>.

DALY, T. G. Populism, Public Law, and Democratic Decay in Brazil: Understanding the Rise of Jair Bolsonaro. **Law and Ethics of Human Rights (LEHR) journal**, 2019.

FIERKE, K. M. Critical Approaches to International Security. **Polity Press**, 2ª ed, 2015.

FIERKE, K. M. Constructing International Relations: The Next Generation. **Routledge**, 2001.

FLEMES, D. Brazil's Elections: Nationalist Populism on the Rise. **GIGA Focus LatinAmerica**, 5, 2018. Disponível em: [www.giga-hamburg.de/en/publication/brazil-s-elections-nationalist-populism-on-the-rise](http://www.giga-hamburg.de/en/publication/brazil-s-elections-nationalist-populism-on-the-rise) . Acesso em 25 jun 2021.

GOMES SARAIVA, Miriam; VICENTE COSTA SILVA, Álvaro. Ideologia e pragmatismo na política externa de Jair Bolsonaro. **Relações Internacionais**, [s. l.], n. 64, p. 117–137, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.23906/ri2019.64a08>.

KURTENBACH, S. Latin American – Multilateralism without multilateral values. **GIGA Focus LatinAmerica**, 7, 2019.

PECEQUILO, C.S. Do alinhamento e autonomia ao engajamento e contenção: o repensar das relações bilaterais Brasil - Estados Unidos. **Esboços**, v. 21, n. 32, out. 2015, p. 92-114.

MANIN, B. As metamorfoses do governo representativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n. 29, p. 5-34, out. 1995.

NOGUEIRA, J e MESSARI, N. Teoria das Relações Internacionais. **Elsevier Editora**, 2015.

ONUF, Nicholas. World of our Making. Columbia: **University of South Carolina Press**, 1989.

SCHERER, L. A política externa do governo Bolsonaro: A autonomia pelo distanciamento. **Revista Relações Exteriores**, 2021. Disponível em: <https://relacoesexteriores.com.br/politica-externa-governo-bolsonaro/> . Acesso em 01 ago 2021.

SARAIVA, Miriam Gomes; SILVA, Álvaro Vicente. Ideologia e pragmatismo na política externa de Jair Bolsonaro. **Relações Internacionais**, v. 64, dez 2019, p. 117-137.

SOARES DE LIMA, Maria Regina. Tradição e inovação na Política Externa Brasileira. Plataforma Democrática, **WorkingPaper n.3**, julho de 2010.

TILLY, Charles. Inequality, Democratization, and De-Democratization. **SociologicalTheory**, n. 21, v. 1, Jan. 2003, p. 37-43.

VIDIGAL, Carlos Eduardo. Bolsonaro e a reorientação da política exterior brasileira. **Meridiano 47**, volume 20: e 20011, dezembro de 2019.



WENDT, Alexander. Anarchy is what states make of it. **International Organization**, vol.46 n.2, 1992.