

OS GOVERNOS DE MAURICIO MACRI E JAIR BOLSONARO: IDEOLOGIA, PRAGMATISMO E POLÍTICA EXTERNA¹

André Coelho²
Mariano Treacy³
Beatriz de Mello⁴

Introdução

Nos últimos anos, Brasil e Argentina experimentaram transformações significativas em suas políticas doméstica e externa. Em 2015, o candidato de centro-direita e representante da coligação política *Cambiamos*⁵, Mauricio Macri, venceu as eleições presidenciais na Argentina encerrando doze anos de kirchnerismo no país. No Brasil, um conturbado (e questionado) processo de impeachment destituiu a então presidente Dilma Rousseff do Partido dos Trabalhadores (PT) e pôs em seu lugar o vice-presidente Michel Temer do Movimento Democrático Brasileiro (MDB). Temer se manteve no cargo até 2018 quando por Jair Bolsonaro, um ex-militar e deputado de extrema-direita filiado naquele momento ao Partido Social Liberal (PSL), venceu as eleições presidenciais.

O trio formado por Mauricio Macri, Temer e Bolsonaro faz parte de uma virada de ciclo na conjuntura política e econômica da América do

1 Uma versão preliminar deste artigo foi apresentada durante o Encontro Anual da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP) realizado entre os dias 19 e 23 de outubro de 2020 em modalidade virtual.

2 Departamento da Escola de Ciência Política da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Email: andreluizrj@gmail.com.

3 Professor Adjunto da Universidade Nacional de General Sarmiento (UNGS). Email: mtreacy@campus.ungs.edu.ar.

4 Doutoranda em Relações Internacionais na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PP-GRI-UERJ). E-mail: beatriz.bandeira93@gmail.com.

5 Na aliança Cambiamos confluíram forças políticas do Propuesta Republicana (PRO), da Unión Cívica Radical (UCR) e da Coalición Cívica (CC-ARI).

Sul. Se no início dos anos 2000 observamos a ascensão de governos de esquerda e centro-esquerda na região, fenômeno ampla e consensualmente conhecido como Onda Rosa, na última década assistimos ao declínio do ciclo progressista e sua substituição por governos liberais e conservadores⁶. Estas transformações ocorreram não só no ambiente doméstico, com a revisão de políticas sociais redistributivas e a retomada da agenda econômica neoliberal, como também no âmbito das relações exteriores destes países.

Em seus primeiros discursos Mauricio Macri, Michel Temer e Jair Bolsonaro mostraram uma inclinação favorável ao eixo Norte-Sul em detrimento do Sul-Sul e indícios de mudanças nos marcos de integração regional em pelo menos três aspectos: nos esforços para uma aproximação com a Aliança do Pacífico, no abandono progressivo da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) e na ênfase em um Mercosul “comercial” pautado pelo livre-comércio. Em caráter mais específico, os governos de Bolsonaro e Macri também criticaram a condução da política externa feita por governos anteriores. Para ambos, os “vícios” cometidos por seus antecessores deveriam ser superados, primeiramente, por uma revisão dos vínculos bilaterais com China e Venezuela, considerados países essencialmente “ideológicos” com viés negativo. Neste cenário, os Estados Unidos (EUA) e a Europa voltaram a ocupar uma posição privilegiada na estratégia internacional de Brasil e Argentina.

O caso do Brasil é ainda mais emblemático, pois o segundo ano de Jair Bolsonaro à frente da presidência coincidiu com a eclosão da pandemia provocada pelo vírus da COVID-19. Entre 2020 e 2022, tanto Bolsonaro quanto membros de seu governo promoveram uma radicalização discursiva, adotando o negacionismo e o anti-globalismo como parte de suas premissas ideológicas. Em curto prazo, tais posicionamentos diminuíram o prestígio internacional do Brasil e sua influência em fóruns multilaterais, internacionais e regionais. Como veremos, as falas do mandatário brasileiro e de sua equipe ministerial contribuíram para o acirramento de disputas ideológicas no interior do governo e fora dele, afetando as relações do Brasil com alguns de seus parceiros tradicionais, como China e Argentina. Estes ruídos contribuíram para uma mudança de direcionamento significativa no âmbito da política externa implementada.

Neste trabalho, definimos política externa como “conjunto de ações e decisões de um determinado ator, geralmente, mas não necessariamente o

⁶ Essa situação começou a ser revertida recentemente com o retorno de setores progressistas a alguns governos da região como, por exemplo, o México, com Andrés Manuel López Obrador, a Bolívia, que após um golpe em 2019 elegeu Luis Arce, a Argentina com Alberto Fernández, o Chile com Gabriel Boric e a Colômbia com Gustavo Petro.

Estado, em relação a outros Estados ou atores externos” (Pinheiro 2004, 7). Os atores externos podem ser representados por organizações internacionais, corporações multilaterais ou atores transnacionais. Os condicionantes da política externa podem ser de origem doméstica, como o sistema político, as políticas econômicas, os fatores culturais e históricos, os atores estatais e não estatais, ou de origem internacional, tais como a distribuição de recursos no sistema global, os conflitos mundiais e a posição dos países no sistema-mundo (Pinheiro 2004).

Consideramos que em sistemas presidencialistas o chefe de Estado atua como ator central na condução das relações exteriores de um país. Para Milani (2015), os presidentes têm a responsabilidade de “representar o ideário nacional e apresentar o país ao mundo”. Portanto, o perfil da liderança presidencial pode ser um fator determinante na obtenção de êxitos diplomáticos bilaterais, regionais e multilaterais, sendo os pronunciamentos oficiais e o envolvimento pessoal dos líderes em negociações bons indicadores do interesse presidencial em assuntos de política externa (Milani 2015).

Outro aspecto que fundamenta este trabalho é o debate sobre ideologia e pragmatismo nas relações exteriores. Segundo Gardini e Lambert (2011), apesar da combinação entre ideologia e pragmatismo não ser uma exclusividade da América Latina tampouco uma novidade nos estudos de política externa, a discussão sobre a aplicabilidade desses conceitos foi útil para explicar, em grande medida, as ideias e as ações dos governos que ascenderam durante os anos 2000. Aqui, testamos se as diferentes combinações entre pragmatismo e ideologia se estendem ao período pós-Onda Rosa. Mas em que medida uma política externa pode ser classificada como ideológica ou pragmática?

Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998) apontam que existem dois significados gerais atribuídos ao termo “ideologia”: o primeiro, considerado “fraco”, designa “o *genus*, ou a *species*, diversamente definida, dos sistemas de crenças políticas – um conjunto de ideias e de valores respeitantes à ordem pública que tem como função orientar os comportamentos políticos coletivos” (Bobbio, Matteucci e Pasquino 1998, 595). Em seu significado “forte”, geralmente associado ao pensamento marxista, ideologia é “um conceito negativo que denota precisamente o caráter mistificante de falsa consciência de uma crença política” (Bobbio, Matteucci e Pasquino 1998, 595). Em muitos casos, algo que é “ideológico” é normalmente contraposto, implícita ou explicitamente, ao que é “pragmático” (Bobbio, Matteucci e Pasquino 1998, 595).

Nos estudos de política externa, a contraposição entre ideologia e pragmatismo reflete uma tensão dinâmica entre o desejável e o alcançável e, longe de representar uma incoerência ou inconsistência, é um componente

que integra as estratégias internacionais dos Estados de modo permanente (Gardini e Lambert 2011). Segundo a definição de Gardini e Lambert (2011), a política externa ideológica parte de um mapa cognitivo e enfatiza “princípios e soluções doutrinárias sobre adaptabilidade e as consequências práticas de afirmações e ações”. Nesse caso, ela reforça posições preconcebidas, geralmente associada a um planejamento de curto prazo e representa uma visão personalizada das relações internacionais defendida por determinado líder ou governo (Gardini e Lambert 2011, 17; Saraiva e Silva 2019). Uma política externa pragmática, por sua vez, é baseada em políticas e propostas e não na viabilidade e praticidade das ideias; ela enfatiza a prioridade de ação sobre a doutrina, a experiência sobre princípios fixos e geralmente está associada a um planejamento estatal de médio ou longo prazo e não em uma determinação circunscrita a um governo específico (Gardini e Lambert 2011, 17).

Seguindo Gardini e Lambert (2011), podemos destacar cinco elementos que servem como ferramentas para explorar os possíveis motivos e localizar fontes ou agentes de ideologia e pragmatismo na política externa: (i) os fins e os propósitos, classificados como os objetivos da política externa e as implicações da estratégia para alcançá-los; (ii) os meios disponíveis, que incluem a capacidade material do país, por exemplo; (iii) as características do agente, considerando que a qualidade e as visões de mundo dos atores têm um forte impacto sobre a política externa; (iv) o processo decisório que inclui os efeitos da política burocrática e a negociação política e, por fim; (v) a estrutura, representada pelos contextos histórico, político e social que cercam o país. A combinação desses elementos indica como ideologia e pragmatismo influenciam a política externa, mas neste artigo iremos explorar em mais detalhes os itens (i) e (iii).

Isto posto, o objetivo deste artigo é analisar os objetivos, as estratégias de política externa e as visões de mundo dos presidentes Mauricio Macri, na Argentina, e Jair Bolsonaro, no Brasil, com ênfase em três temas de agenda: relação com os Estados Unidos, com a China e integração regional no âmbito do Mercosul. A escolha dos temas reflete, em primeiro lugar, a histórica influência geopolítica dos Estados Unidos sobre a América do Sul. Depois, o crescimento do protagonismo chinês à nível mundial e, na região, o fato de Pequim ser atualmente um parceiro competitivo em termos comerciais, econômicos e estruturais e, por fim, a centralidade do Mercosul para a integração do Cone Sul. Com esta comparação, analisaremos as diferenças entre o discurso e a prática de ambos os presidentes e identificaremos se suas políticas externas foram orientadas por princípios ideológicos ou pragmáticos. Como hipótese, sugerimos que Mauricio Macri e Jair Bolsonaro adotaram,

no plano discursivo, uma posição essencialmente ideológica, mas suas ações buscaram certo pragmatismo devido à ocorrência de restrições e incentivos dos contextos internacional, regional e doméstico.

Em resumo, consideramos a natureza interméstica da política externa, sua identificação como política pública e, portanto, “sua sujeição à influência de interesses específicos de atores domésticos e suas percepções sobre o lugar do país no mundo” (Milani 2015, 60). Adotamos como unidade de análise o Estado, especificamente o Poder Executivo, e concentramos em aspectos ideacionais e nas preferências dos presidentes e seus representantes, materializados através dos discursos e nas ações realizadas, tais como a assinatura de acordos e encontros bilaterais e multilaterais. A identificação dos posicionamentos firmados por Mauricio Macri e Jair Bolsonaro e ocasionalmente de seus Ministros, se dará pela triangulação de fontes bibliográficas, documentos e pronunciamentos oficiais, obtidos nas páginas do *Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto* e da *Casa Rosada* na Argentina; e do Ministério de Relações Exteriores (MRE-Itamaraty) e do Palácio do Planalto, no Brasil. Neste trabalho, reunimos pronunciamentos que dialogam com os três temas propostos (EUA, China e integração regional) bem como os discursos de posse presidenciais e aqueles realizados no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU). As seções seguintes tratam, respectivamente, dos governos de Mauricio Macri, na Argentina, e de Jair Bolsonaro, no Brasil.

Macri e a proposta de “abertura ao mundo”

Mauricio Macri ganhou as eleições presidenciais na Argentina em 2015 apoiado por uma ampla aliança de centro-direita e propôs, na política externa, o objetivo de promover uma “política de abertura ao mundo com uma visão integradora” que aumentasse “o papel do país em nível regional e global, protegendo os interesses nacionais com base no respeito mútuo” (Macri 2016a). Nas palavras do ex-presidente, a estratégia poderia ser resumida na frase “queremos voltar a fazer parte do mundo e cortar o isolacionismo” pronunciada em 2016 durante reunião anual da *Clinton Global Initiative* (Macri 2016b).

Desde a campanha presidencial, Mauricio Macri insistia na ideia de uma Argentina que estaria “isolada no mundo”, das correntes de investimento e de seus “sócios históricos”. O Memorando com o Irã/Caso AMIA (2013)⁷,

⁷ Acordo firmado em 2013 entre Argentina e Irã pelos Ministros de Relações Exteriores Héctor Timerman e Ali Akbar Salehi para tratar de temas vinculados ao ataque terrorista na sede da

os vínculos com China, Cuba e Venezuela e o protecionismo do Mercosul associados aos governos de Néstor e Cristina Kirchner foram usados para dar sentido a essa narrativa. Segundo Macri, o posicionamento “ideológico” - com viés negativo - da política externa kirchnerista havia levado o país a uma série de fracassos que deixaram a Argentina quebrada, sem crescimento e isolada do mundo a beira de uma “venezuelização”, uma metáfora que representa, para este setor político da Argentina, a concentração de todos os males da República.

Os principais pontos da política externa macrista, ao menos no plano do discurso, estão sintetizados no documento “Reflexiones sobre los desafíos externos de la Argentina: seremos afuera lo que seamos adentro” (CARI 2015) publicado em abril de 2015 pelo Grupo Consenso⁸. O documento aponta a necessidade de “inserir adequadamente” a Argentina no mundo a partir de uma “identidade ocidental” construída no “fortalecimento das relações tradicionais com Europa e Estados Unidos”. Em linhas gerais, a estratégia internacional do Cambiemos pode ser resumida em cinco pontos: 1) hierarquização dos vínculos com Estados Unidos e países da Europa Ocidental como Alemanha, Espanha, Itália, Grã-Bretanha, e Holanda; 2) busca pela melhoria das relações com organismos multilaterais de crédito (FMI, Banco Mundial) e outros espaços multilaterais (OMC, G-20); 3) melhoria das relações com o setor financeiro internacional e as empresas transnacionais; 4) isolamento da Venezuela e reorientação dos mecanismos de integração regional em direção a Ásia-Pacífico e; 5) “esfriamento” das relações com China e Rússia (Busso 2019).

Ao assumir a presidência, Macri falou sobre a necessidade da Argentina “voltar ao mundo” e construir “relações maduras” com todos os países e especialmente com Estados Unidos e Europa. Então, a estratégia de inserção internacional adotada priorizou uma aproximação com os centros de poder hegemônicos e foi reforçada pelo otimismo de Macri em relação ao contexto internacional e sua preferência por agendas e iniciativas de livre-comércio (Frenkel e Azzi 2018). No primeiro ano de sua administração, Mauricio Macri foi assertivo em seus discursos quanto a sua proposta de redirecionamento das políticas econômica e externa. Logo que assumiu, ele desregulou o controle de câmbio, além de pagar a dívida com os fundos de investimento que restringiam o acesso do país aos mercados, os chamados “fundos abutres”. Além disso, Macri atuou na ordenação das estatísticas nacionais, na revisão

AMIA (Asociación Mutual Israelita de Argentina) ocorridos em julho de 1994.

⁸ Este documento foi assinado, dentre outros, por Jorge Faurie, que ocupou o Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Fulvio Pompeo (futuro Secretario de Asuntos Estratégicos) e Diego Guelar (futuro Embaixador da Argentina na República Popular da China).

do Artigo IV com o FMI, estabeleceu o fim dos controles cambiais, a abertura comercial e metas de inflação. Estas ações, somadas ao acoplamento da Argentina à perspectiva dos Estados Unidos em questões internacionais, buscavam estimular a vinda de capitais e investimentos estrangeiros.

Seguindo os alinhamentos propostos, o governo argentino procurou posicionar a Argentina como líder de uma transição “pós-progressista” na região aproveitando a forte crise interna experimentada pelo Brasil com a destituição de Dilma Rousseff e a instabilidade e impopularidade do governo interino de Michel Temer. A ideia de “voltar ao mundo” e “desideologizar” as relações exteriores, nas palavras da Ministra Susana Malcorra (2016)⁹, consistiu em posicionar a Argentina como líder regional e incentivador do livre-comércio. Em termos concretos, isso significou um compromisso de realinhar a política externa a partir da proposta de “flexibilização” do Mercosul, a busca pela diversificação comercial, a suspensão da Venezuela do bloco e aproximação com Chile, Peru, Colômbia e México.

A visão de política externa de Macri se situou em um lugar próximo ao do paradigma do “liberalismo globalista” que buscou revitalizar o relacionamento com os Estados Unidos, com base em um diagnóstico benevolente das condições internacionais para receber investimentos e aumentar o fluxo de exportações (Russell e Tokatlian 2017). O sucesso ou fracasso de sua política externa residia, a partir dessa concepção, na obtenção de melhores vínculos políticos e maior integração econômica com os Estados Unidos e os países da Europa Ocidental (Simonoff 2022). Por esse motivo, a estratégia de política externa macrista se concentrou na busca de investimentos e acesso ao mercado estadunidense, deu tanta importância ao Acordo entre o Mercosul e a União Européia e ao alinhamento com os interesses hemisféricos dos Estados Unidos buscando a convergência com os países da Aliança do Pacífico no Tratado Transpacífico.

Porém, após uma série de mudanças no cenário internacional e pressões internas, o governo Macri teve que redefinir sua estratégia para voltar a uma postura de política externa mais pragmática, embora sem deixar de priorizar os laços com o Ocidente e em particular com Washington. O avanço de políticas comerciais protecionistas, a eleição do republicano Donald Trump e a “guerra comercial” entre China e EUA foram alguns dos fatores que contribuíram para esta virada. Segundo Listrani Blanco e Zaccato (2018), após um primeiro momento de acoplamento, o governo Macri passou a delinear uma estratégia de unilateralismo periférico concessivo, dando

9 Pouco mais de um ano antes das declarações de Malcorra, o assessor de política externa do candidato presidencial Aécio Neves (PSDB) havia declarado exatamente o mesmo para a imprensa brasileira. “É preciso desideologizar a política externa”.

continuidade à aproximação com os Estados Unidos, mas sem descuidar dos foros multilaterais ou do espaço regional. O pragmatismo desta segunda fase da política externa da administração Cambiemos teve, em todo o caso, uma orientação para o Norte e para o Oeste e um viés de abertura.

Relações com os Estados Unidos

O governo Cambiemos resgatou a lógica da aquiescência e do alinhamento como horizonte de sua política externa para Washington (Busso 2019). O alinhamento aos interesses dos EUA pode ser interpretado como um novo ciclo do americanismo ideológico (Guimarães 2019), da aquiescência¹⁰ (Russell e Tokatlián 2013) ou acomodação, que se caracteriza por ser um apoio seletivo e pontual que promove um papel ativo na configuração dos regimes internacionais em harmonia com Washington, mantendo uma posição de relativa indiferença em relação à região (Russell e Tokatlian 2009). Longe de “desideologizar”, a proposta do “retornar ao mundo” e o alinhamento do governo Macri aos Estados Unidos visaram re-ideologizar a política externa e priorizar o eixo Norte-Sul.

O perfil de acomodação se verifica na relevância adquirida, ao menos nos discursos oficiais, de posicionamentos sobre o “compromisso com a defesa dos direitos humanos e o combate ao crime organizado, ao narcotráfico, às máfias e à corrupção” (Macri 2019a). Isso culminou com o estabelecimento de um Diálogo Estratégico de Alto Nível com reuniões periódicas para revisar o relacionamento bilateral e tratar de questões de interesse comum. Do lado argentino, as principais preocupações foram o fortalecimento do relacionamento econômico bilateral, o aumento e diversificação do intercâmbio comercial e a promoção de investimentos em infraestrutura e energia. Do lado norte-americano, as principais preocupações envolviam o combate ao terrorismo e a condenação do governo de Nicolás Maduro na Venezuela (Ministério das Relações Exteriores, 2019c). Neste ponto, tanto o governo Macri quanto o governo Bolsonaro repudiaram, sempre que tiveram oportunidade, a violação de direitos humanos na Venezuela e isolaram o país do bloco e dos fóruns regionais¹¹.

¹⁰ Nestes marcos, a política externa é associada aos interesses estratégicos dos Estados Unidos com o objetivo de obter ganhos materiais ou simbólicos, construir um marco de convivência estável e contar com sua proteção para sustentar a coalizão de poder no sistema internacional. São priorizadas, portanto, as relações Norte-Sul com sócios ocidentais tradicionais e se evita a adesão a esquemas de integração profunda que poderiam gerar dificuldades nas relações com os Estados Unidos.

¹¹ O secretário de Estado dos Estados Unidos, Mike Pompeo, afirmaria, após um encontro

No início de seu mandato, Mauricio Macri recebeu Barack Obama¹² e depois manifestou forte apoio à candidatura da democrata Hillary Clinton para as eleições dos Estados Unidos. A vitória inesperada de Donald Trump fez o governo repensar seu esquema de alianças e adotar uma postura pragmática que incluiu uma aproximação aos interesses hemisféricos dos EUA em sua implementação de uma versão atualizada da “Doutrina Monroe”. Nesse ínterim, as relações entre Buenos Aires e Washington foram perpassadas por compromissos a nível regional e internacional, porém a defesa irrestrita do livre-comércio e do multilateralismo feita por Macri teve como contraponto as ações protecionistas de Donald Trump.

A saída dos EUA dos “mega-acordos” regionais (como o Acordo Transpacífico de Cooperação Econômica - TTP e o Acordo de Parceria Transatlântica de Comércio e Investimentos - TTIP) e de outros pactos globais (como o Acordo de Paris) e a preferência por negociações no nível bilateral dos acordos vigentes interromperam os ímpetus de abertura econômica do macrismo. Essa mudança na política externa estadunidense consolidou as tendências observadas desde 2008 no questionamento do multilateralismo e do projeto globalista e inaugurou uma nova fase de recuo da globalização e interrupção das cadeias globais de valor.

Por outro lado, a relação da Argentina com o Fundo Monetário Internacional se tornou um dos temas mais importantes da agenda bilateral com os Estados Unidos. O empréstimo solicitado ao Fundo Monetário Internacional em 2018 também pode ser lido a partir da lógica da aquiescência. Em novembro de 2018, no âmbito da visita de Donald Trump à Argentina para a cúpula do G-20, Mauricio Macri agradeceu especialmente o apoio prestado à Argentina para obter assistência financeira do FMI (Macri 2018).

O governo Macri procurou agradecer aos Estados Unidos, realinhando sua política externa aos interesses hemisféricos e, em troca, conseguiu que o FMI lhe concedesse o maior empréstimo de sua história. Muitos analistas interpretaram isso como um apoio político direto de Donald Trump à estabilidade econômica da Argentina para dar ao governo o teto necessário

bilateral com o presidente Macri em Olivos, que “a Argentina se destaca como um parceiro confiável em nossos esforços compartilhados para restaurar a democracia na Venezuela” (Pompeo 2019).

¹² Na Cúpula do G-20 na China em junho de 2016 Obama afirmou que “as economias crescem melhor quando todos participam desse crescimento. Temos que tomar medidas para garantir que não vamos adotar novas receitas protecionistas ou populistas (...) há vários presidentes que estão tomando as medidas corretas, como na Índia, Indonésia ou Itália (...) e o novo presidente da Argentina que tomou medidas para redesenhar e dar nova força à sua economia” (Obama 2016).

para obter sua reeleição¹³ (Cantamutto e Feliz 2021). O acordo com o FMI e o endividamento externo indicam mais uma vez o retorno da Argentina aos caminhos da dependência do endividamento externo com o consequente aumento de sua vulnerabilidade internacional. Em termos de resultados, o retorno da Argentina aos mercados internacionais de dívida está claramente vinculado à articulação entre a política econômica interna e a política externa. Além disso, a Argentina obteve melhorias no acesso ao mercado dos Estados Unidos nas exportações de carne suína, limão e fio incorporada ao Sistema de Preferências Generalizadas (SGP) (Listrani Blanco e Zaccato 2018).

Apesar da prioridade dada à aproximação com os Estados Unidos, como veremos na próxima seção, o governo Macri também abordou a China em uma clara demonstração de pragmatismo e busca pela equidistância.

Relações com a China

A visão externa do governo Macri priorizou claramente as relações com as potências tradicionais do Ocidente, subestimando a relevância das potências emergentes do Oriente. Como vimos anteriormente, Macri abordou ativamente os Estados Unidos, mostrando uma clara tendência a se afastar da China (Hua 2017). Como aponta Castaño, “nas viagens ao redor do mundo inicialmente priorizadas, o lugar atribuído à China era praticamente nulo” (Castaño 2017, 11). Durante o primeiro ano de governo Macri, as relações internacionais foram re-hierarquizadas e China e Rússia ficaram em segundo plano (Simonoff 2017). No entanto, ao longo do governo a relação com a República Popular da China passou por várias fases, desde a tensão diplomática até uma forte aproximação e pragmatismo (Pascual e Ghiotto 2019), muitas vezes interpretada como uma “virada realista” (Morasso 2018).

De acordo com a periodização realizada por Lin (2017), no primeiro momento houve uma espécie de “estranhamento”, que posteriormente se tornou um “período de filmagem” onde a relevância da cooperação bilateral foi valorizada e compreendida. Finalmente, desde o final de 2016, abriu-se um momento de “diálogos ininterruptos” que passou para uma fase de “aprofundamento da cooperação estratégica” (Lin 2017). A ideia de que uma reaproximação com os Estados Unidos exigia um compromisso mais marcante em relação ao distanciamento da China, não tanto em questões comerciais,

¹³ O chanceler Faurie reconheceu, em outras palavras, a crucialidade do apoio dos Estados Unidos às reformas internas que vinham sendo implementadas após um encontro bilateral com o subsecretário Breier: “A Argentina agradece o apoio dado pelo governo dos Estados Unidos ao presidente Macri e ao objetivo de alcançar crescimento através das reformas econômicas que estão em desenvolvimento” (Faurie 2019).

mas, sobretudo, em questões estratégicas, prevaleceu inicialmente. Logo, a relação com a China foi construída, sob essa lógica, em oposição às relações que o governo anterior havia desenvolvido e que passaram a ser caracterizadas como uma abordagem negativamente “ideológica” na administração de Macri (Paikin 2018).

Como aponta Oviedo (2018, 98), durante os primeiros meses de seu governo, Macri “colocou as relações bilaterais em uma situação de tensão” e fez com que Pequim considerasse que “a Argentina estava se afastando de relações estratégicas abrangentes em direção ao eixo europeu-americano”. Nestes primeiros meses, a “Associação Estratégica Integral” (AEI) foi questionada e foram revistos os acordos assinados anteriormente, como os da construção de duas represas e duas usinas nucleares e o possível uso duplo da Estação Espacial Profunda de Neuquén. A dimensão comercial também se tornou um fator de tensão das relações sino-argentinas. Depois de declarar que revisaria os contratos assinados durante o governo de Néstor Kirchner e Cristina Fernández, a China parou de comprar óleo de soja da Argentina. Depois disso, o governo Macri recuou, revogou a ação e fez uma reavaliação dos projetos de cooperação assinados por ambas as partes (Pascual e Ghiotto 2019).

Após o afastamento inicial, a abordagem das relações diplomáticas com a China tornou-se mais pragmática (Corigliano 2018). A influência chinesa no comércio exterior argentino¹⁴, o triunfo eleitoral de Donald Trump (que modificou a estratégia global e continental dos Estados Unidos) e a pressão de uma significativa parcela da base política de Cambiemos (setor agroindustrial-exportador) fez com que o governo mudasse sua posição inicial de suspeita e procurasse abertamente a normalização das relações com o país asiático.

Terminado o momento de desconfiança, os principais líderes estabeleceram várias reuniões nas quais ratificaram as relações bilaterais, enfatizando a cooperação. Em Hangzhou (2016), eles assinaram um acordo em uma reunião bilateral para desenvolver um “Plano Quinquenal Integrado China-Argentina para Cooperação em Infraestrutura (2017-2021)”¹⁵ e uma

¹⁴ A China é o segundo parceiro comercial mais importante da Argentina e ocupa um lugar central em termos de investimentos (principalmente em energia e infraestrutura) e em questões financeiras devido aos acordos firmados entre o Banco Central da República Argentina e o Banco Popular da China. A China é há anos um dos principais demandantes da soja argentina, concentrando mais de 80% das vendas externas desse produto e mais de 60% das exportações para a China.

¹⁵ Este acordo consolida a participação de capitais chineses em infraestrutura ferroviária, nuclear, hidrelétrica, eólica e fotovoltaica e ratifica projetos que, tendo sido assinados pelo governo anterior, foram revistos no início da gestão Cambiemos (Castaño 2017).

série de acordos de cooperação¹⁶. Um mês após a reunião, em linha com o Plano Quinquenal, a Argentina aderiu ao Banco Asiático de Investimentos em Infraestrutura (AIIB, sigla em inglês) com o objetivo de financiar investimentos nos setores de energia, transportes e telecomunicações. Além disso, um novo swap cambial foi assinado em 2018 por 9.000 milhões de dólares e Macri participou do Fórum do Cinturão e Rota para a Cooperação Internacional, promovendo a articulação com a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) (Oviedo 2018).

Ao redefinir sua posição em relação à China, o governo argentino também repensou seus objetivos, buscando explorar a complementaridade entre as economias. Nas relações bilaterais, as prioridades da Argentina visavam expandir e diversificar o comércio bilateral (embora não necessariamente agregando valor nas exportações), conquistando maiores espaços no mercado chinês para produtos argentinos e promovendo o investimento direto em setores estratégicos como infraestrutura, agronegócio, energia, mineração, finanças, telecomunicações, serviços baseados no conhecimento e logística (MREC 2018a). Do lado chinês, as prioridades foram o apego da política externa argentina à política de “Uma só China” e o progresso em setores estratégicos como energia nuclear, setor espacial e astrofísico, energia hidrelétrica, mineração (lítio), energias renováveis, convencionais e não convencionais, infraestrutura ferroviária e rodoviária, entre outros (MREC 2019a).

Em discurso no Fórum de Negócios e Investimentos China-Argentina, Macri destacou a importância do país asiático como parceiro comercial e o potencial de desenvolvimento de complementaridades entre os dois países, principalmente no fornecimento de alimentos, desenvolvimento tecnológico e construção de infraestrutura. Nesse discurso, o presidente argentino mencionou o convite para participar da chamada “Nova Rota Da Seda”, um dos maiores projetos geopolíticos contemporâneos patrocinados pelo governo chinês (BRI, sigla em inglês). Após essas negociações iniciais, a Argentina se juntou à iniciativa em fevereiro de 2022, já durante a administração de Alberto Fernández (MREC 2022).

Além das sucessivas reuniões bilaterais, que levaram à ratificação da Parceria Estratégica Global, à assinatura de um Plano de Ação Conjunto

¹⁶ Ao todo, foram assinados 19 acordos durante a viagem de maio de 2017. Entre eles está um Memorando de Entendimento para a formação de funcionários diplomáticos, outro para a instalação de um Centro Cultural Chinês na Argentina, um Plano de Ação de Cooperação Agricultura, outro para Cooperação em Segurança Alimentar, um protocolo com Requisitos Fitossanitários para exportação de uvas, um sobre cooperação em matéria ferroviária, um acordo para facilitar vistos de turismo e negócios e um Memorando entre o Ministério das Finanças e o Banco de Desenvolvimento da China.

entre o Governo da República Popular da China e o Governo da República Argentina (2019-2023) e à preparação do caminho para a entrada da Argentina na Iniciativa do Cinturão e Rota, em termos de resultados, foi possível ampliar o acesso ao mercado chinês para produtos argentinos como ervilhas, uvas e alfafa e foram assinados protocolos para a abertura do mercado à carne bovina, ovina e bovina (MREC 2018a) e para a entrada de farelo de soja, principal produto exportado pela Argentina (MREC 2019b).

Por outro lado, a China fez um forte apoio à estabilidade econômica e financeira através da cooperação fiscal e financeira com a troca de divisas, empréstimos e investimentos diretos, e manteve-se empenhada em continuar a implementar projetos de cooperação em hidroeletricidade, obras ferroviárias e rodoviárias, infraestruturas, energia nuclear, petróleo, gás, energia limpa, agricultura, mineração, turismo e manufatura, entre outros acordos de cooperação (Treacy 2023; MREC 2018b)

Assim como na China, algo semelhante aconteceu no que diz respeito à orientação para o bloco regional e para o Mercosul. Se no início havia uma diretiva clara para abri-lo e fazê-lo convergir para a Aliança do Pacífico e os Acordos de Livre Comércio Megarregionais, então houve uma virada realista que acabou dando um caráter mais pragmático à sua orientação.

Integração regional

A gravitação que o Mercosul tinha ao final da crise de 2001 como representação da prioridade regional na integração e desenvolvimento de cadeias de valor se perdeu com o governo Macri, que viu no bloco uma plataforma para “fortalecimento das relações econômicas e comerciais entre nós e com o mundo” (Macri 2016). Em outras palavras, o bloco regional passou a fazer parte da estratégia de “voltar ao mundo” e passou a ser pensado como uma porta de entrada para a globalização. A relação com o Mercosul foi estabelecida como forma de alcançar, por meio de acordos de livre comércio com a Aliança do Pacífico e a União Europeia, os mega acordos regionais de livre comércio (TPP e TTIP), que haviam sido promovidos pelos Estados Unidos antes do triunfo de Trump (Simonoff 2020). A aposta foi feita fora do âmbito multilateral e expressou a clara intenção de se aproximar com os Estados Unidos, mesmo que isso significasse esfriar as relações com a China e caminhar em direção a um Mercosul mais flexível.

Nos dois primeiros anos do governo Cambiemos, a autonomia perdeu relevância e a compreensão da importância do Mercosul para a Argentina ficou atrelada à reorientação de seus laços com a União Europeia, os Estados Unidos e a Aliança do Pacífico (Míguez 2017). Embora o Mercosul não tenha deixado de ser uma prioridade da política externa argentina, a ausência de menções ao bloco no discurso de posse de Macri (dez/2015) e na Assembleia

Geral das Nações Unidas (set/2016) chama atenção. A marca inaugural da virada política e ideológica do governo coincidiu com a forte mudança na orientação do espaço regional. A busca pela flexibilização da Cláusula 32/00 do CMC¹⁷, a suspensão da Venezuela, a participação como observador nas cúpulas da Aliança do Pacífico e o desmantelamento de grande parte das ações políticas voltadas a questões sociais e de cidadania caracterizaram esta virada.

A assinatura do tratado de livre comércio com a União Europeia em 2019 cristalizou a visão do bloco regional como ponte para a hiperglobalização, ainda que isso significasse renunciar a espaços soberanos e prejudicar o setor industrial da região. Essa ideia, compartilhada por Macri e Bolsonaro, está no cerne da lógica da aquiescência e se resume na categoria “Mercosul para o século XXI” que o ex-presidente utilizou em vários de seus discursos (Macri 2017). O Acordo com a União Europeia foi utilizado como um marco na integração da Argentina com o “mundo ocidental” e também como um roteiro para orientar as ações futuras: “O Mercosul deve continuar aprofundando a negociação de acordos, temos muitos em carteira, que nos permitem uma melhor inserção na economia global, melhorando a competitividade de nossas economias e nossa participação nos fluxos comerciais e de investimento” (Macri 2019c).

A ideia de um “bloco moderno” e de uma “integração inteligente” foi feita através de uma construção simbólica que visava associar abertura com progresso, dinamismo e competitividade num claro contraste ideológico com a construção de um Mercosul supostamente antigo, protecionista e retrógrado, associado a gestões anteriores. Nessa construção do projeto regional, priorizou-se uma visão aberta do regionalismo, que postulava o abandono das diretrizes protecionistas como via de desenvolvimento. Nas palavras de Macri, o objetivo de modernizar o Mercosul estava ligado ao de abrir e “avançar para um espaço de integração que se adapte aos desafios do século XXI e que aproveite as oportunidades que o mundo oferece” (Macri 2019a).

Para o governo Macri, o Mercosul estaria em consonância com uma proposta de regionalismo “voltado para a atração de investimentos e participação nas cadeias globais de valor” (Michetti 2017). Esta posição encontrou eco nas manifestações da Ministra Susana Malcorra que já havia manifestado que “a ALCA não é um palavrão”¹⁸ abrindo as portas para um posicionamento favorável à assinatura de acordos semelhantes. Neste contexto, o Acordo de Associação Mercosul-União Europeia foi visto como referencial do projeto de integração almejado pelo governo argentino e sua assinatura em junho de

17 A Cláusula 32/00 do Conselho do Mercado Comum estabelece a obrigatoriedade da assinatura em bloco dos acordos comerciais e impede a assinatura individual.

18 Âmbito. “A ALCA não é um palavrão”, 8 de dezembro de 2015.

2019 foi apresentada como uma das grandes conquistas da gestão e como “o acordo mais importante que assinamos em nossa história” (Macri 2019e)¹⁹.

Para além da religação com os parceiros estratégicos do Ocidente e da assinatura de acordos de comércio livre, na retórica do presidente e dos seus ministros havia também uma dimensão ligada ao reforço da integração produtiva, à participação das pequenas e médias empresas (PyMes) nas cadeias globais de valor (Macri 2019c), integração energética e logística, interconexão física e virtual, simplificação de fronteiras para agilizar o comércio, o turismo e o intercâmbio sociocultural (Macri 2019d). Esses objetivos estão associados, como vimos na seção anterior, ao papel da China na região e aos acordos bilaterais firmados com a Argentina.

Assim como Macri representou uma tentativa de mudar a orientação da política externa argentina e teve que passar de uma posição ideológica para uma pragmática, a Política Externa de Bolsonaro, como avaliamos na próxima seção, representou uma ruptura com as diretrizes que o Itamaraty vinha adotando e com os governos anteriores, mas em algum momento teve que enfrentar condições concretas que os fariam passar de uma posição mais ideológica para uma mais pragmática.

A “nova política externa” de Jair Bolsonaro

Em sua posse como Presidente da República, Jair Bolsonaro declarou que o Brasil estava se libertando do “socialismo, da inversão de valores, do gigantismo estatal e do politicamente correto” (Bolsonaro 2019a). O uso recorrente de termos como “mudança”, “renovação” e “transformação” sinalizou o desejo da diferenciação em relação aos governos anteriores. Emulando o estilo de Mauricio Macri, a crítica a uma suposta “ideologização” da política externa foi recorrente nos discursos bolsonaristas, sendo esta prática associada ao Partido dos Trabalhadores (PT), ao ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva e à ex-presidenta Dilma Rousseff, culpabilizados por “décadas de estagnação econômica, atraso, corrupção, ineficiência, crime” (Araújo 2019a).

Para compor o Ministério de Relações Exteriores, Bolsonaro escolheu o Ernesto Araújo, diplomata de carreira do Itamaraty que ganhou notoriedade por seus posicionamentos pró-Ocidente e pró-Donald Trump e por ser um dos seguidores do autoproclamado filósofo Olavo de Carvalho. Seguindo a filosofia de Carvalho e alinhado à princípios da extrema-direita

¹⁹ Mantendo o objetivo de voltar ao mundo, o governo Macri apresentou a assinatura do acordo como “um sinal claro ao mundo de que queremos que o Mercosul seja um bloco aberto, competitivo e dinâmico, comprometido com a integração, o comércio e a regras claras do jogo para investir e fazer negócios” (Macri, 2019b).

global²⁰, Araújo redesenhou a política externa brasileira adotando como premissas o negacionismo, a luta contra o “marxismo cultural” e o anti-globalismo. Em termos práticos, isso significou uma ruptura com paradigmas tradicionais do Itamaraty, como o multilateralismo, a busca pela autonomia e o desenvolvimento e a diversificação de parcerias, que culminou com o abandono de uma postura ativa do Brasil tanto em fóruns regionais quanto internacionais e um alinhamento direto aos interesses dos Estados Unidos de Donald Trump.

Na área econômica, Bolsonaro propôs como marcos definidores a “confiança, o interesse nacional, o livre-mercado e a eficiência”, além da “abertura dos mercados para o comércio internacional (...) sem o viés ideológico” (Bolsonaro 2019a, grifo nosso). Com o lema “Brasil acima de tudo e Deus acima de todos”, o presidente brasileiro imprimiu à sua política externa a tarefa de “defender a soberania” e “construir a grandeza e o fomento ao desenvolvimento do Brasil” (Bolsonaro 2019a) conferindo às Forças Armadas o papel de “resguardar a soberania” e “proteger as fronteiras” (idem). Para alcançar esse objetivo, o presidente escolheu o economista Paulo Guedes para chefiar o Ministério da Economia e dar prosseguimento e aprofundar a agenda liberalizante que já vinha sendo implementada pela gestão anterior.

Assim, em um primeiro momento, o mandatário brasileiro sinalizou para a manutenção e aprofundamento do posicionamento pró-Occidente e, principalmente, pró-Estados Unidos através de um alinhamento político, militar e econômico com o governo Trump. Embora grande parte das ações realizadas por Bolsonaro sejam desdobramentos das decisões tomadas pelo interino Michel Temer²¹, a estratégia bolsonarista foi pautada por uma relação “assimétrica e sem reciprocidade” com o vizinho do Norte, pelo afastamento do dito eixo “bolivariano” na região e pela retomada de uma agenda pró livre-comércio muito similar à de seu par argentino (Santos 2019; Guimarães 2019).

Ao longo de 2019, as relações do Brasil com o restante do mundo foram pautadas por movimentos positivos em direção aos Estados Unidos e Israel, aproximação com governos de direita e centro-direita na América do Sul e acirramento das tensões com a Venezuela. Ainda naquele ano, o governo enfrentou algumas crises internas como, por exemplo, o ruído causado pela tentativa do presidente Bolsonaro de indicar seu filho, Eduardo, para a Embaixada do Brasil em Washington. A partir de 2020, a crise sanitária

20 Alguns dos países que compõem esse grupo são Israel, Itália, Hungria e Polônia.

21 Como, por exemplo, o uso da Base de Alcântara e a busca pelo apoio dos Estados Unidos à entrada do Brasil na OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico). Vale frisar que a reivindicação relacionada à OCDE começou a ser ventilada durante o segundo mandato de Dilma Rousseff.

provocada pela COVID-19 atingiu o mundo e no Brasil provocou divergências ideológicas, tensionamento das relações sino-brasileiras, crise do princípio do multilateralismo e o conseqüente isolamento do país no cenário internacional, além de reforçar o alinhamento brasileiro com os Estados Unidos, como veremos adiante.

Relações com os Estados Unidos

A nomeação de Ernesto Araújo para o Ministério de Relações Exteriores foi um indício significativo dos rumos que Bolsonaro pretendia imprimir à sua política externa. A escolha de Araújo acentuou a já notória preferência do presidente brasileiro pelo alinhamento aos Estados Unidos, visto que o Ministro se apresentava como um grande admirador de Donald Trump (Albuquerque e Ives 2019). Neste sentido, a política externa de Jair Bolsonaro perseguiu “o objetivo explícito de promover a aproximação econômica e o alinhamento político” com os Estados Unidos (Santos 2019), tal como Macri no início de governo.

Na prática, tal alinhamento se manifestou em diversos momentos: na busca pelo apoio estadunidense para a entrada do Brasil na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento (OCDE), na condição de aliado prioritário extra-OTAN, tendo como garantia a recusa ao tratamento especial e diferenciado (TED) de país em desenvolvimento na Organização Mundial do Comércio (OMC); na concessão unilateral da isenção de vistos brasileiros para a entrada de turistas dos EUA; no voto brasileiro na ONU favorável à manutenção do embargo econômico a Cuba - que alterou posição adotada pelo país desde 1992 - e na renúncia ao Pacto Global de Migração da ONU (Santos 2019, 18-19; Santos e Leão 2021). O comportamento brasileiro em relação aos EUA foi fortemente influenciado pela “ala ideológica” do governo composta pelo autointitulado filósofo Olavo de Carvalho, pelo chanceler Ernesto Araújo, pelo deputado Eduardo Bolsonaro e pelo assessor de Assuntos Internacionais da Presidência da República, Filipe Martins (Saraiva e Silva 2019; Santos e Leão 2021).

Na primeira viagem em caráter bilateral aos Estados Unidos, Bolsonaro celebrou a “nova parceria” entre Brasília e Washington com base no “aumento da prosperidade, na melhoria da segurança, promoção da democracia, defesa da liberdade e da soberania nacional” (Bolsonaro 2019b). O mandatário brasileiro se mostrou engajado a reverter o suposto “antiamericanismo” dos governos de Lula da Silva e Dilma Rousseff (Bolsonaro 2019b). Na ocasião, Trump e Bolsonaro também reconheceram Juan Guaidó como “presidente encarregado da Venezuela”, sendo este um grande ponto de convergência

entre os dois governos, como já mencionado. Em discurso na Câmara de Comércio dos Estados Unidos, por ocasião do “Dia do Brasil”, em março de 2019, o Ministro Ernesto Araújo apontou que as relações do Brasil com Washington - até aquele momento - teriam sido pautadas por “uma relação de indiferença ou de hostilidade” e que recuperar a relação com uma “nação dinâmica e aberta que produz liberdade, reforça o estado de direito e promove os valores humanos” era uma tarefa de sua gestão (Araújo 2019a).

Em julho de 2019, o presidente Jair Bolsonaro revelou a intenção de indicar seu filho, o deputado Eduardo Bolsonaro, para a embaixada em Washington. Porém, após repercussão negativa, acusações de nepotismo e pressão do Poder Legislativo, o presidente recuou. As visitas ao vizinho do Norte, no entanto, se mantiveram constantes: Ernesto Araújo se encontrou com o Secretário de Estado estadunidense, Mike Pompeo, e participou de um evento organizado pelo think tank conservador Heritage Foundation. Nesta ocasião, apontou semelhanças entre os presidentes Jair Bolsonaro e Donald Trump classificando-os como “outsiders” e integrantes de uma “insurgência universal” contra o establishment político (Araújo 2019c). Este discurso, particularmente, sintetiza a convergência entre o governo brasileiro e o estadunidense em relação ao negacionismo climático, nas críticas a organizações internacionais e na defesa de valores liberais-conservadores.

No ano seguinte, em março, Bolsonaro encontrou-se novamente com Donald Trump e na ocasião ambos discutiram a situação política na Venezuela, a cooperação comercial e econômica bilateral, assinaram acordos tecnológicos e pautaram os avanços da negociação para participação do Brasil na iniciativa “America Cresce” que visava fazer frente à iniciativa chinesa da Nova Rota da Seda (Santos e Leão 2021). No encontro, Brasil e Estados Unidos firmaram, no Comando Sul, um acordo militar referente a Projetos de Pesquisa, Desenvolvimento, Teste e Avaliação (Acordo RDT&E) (Gonçalves e Teixeira 2020; Santos e Leão 2021). Outro ponto de convergência entre as agendas de Brasil e Estados Unidos foi a religião de base cristã e conservadora que justificou o apoio brasileiro para a criação da Aliança Internacional para a Liberdade Religiosa, uma ação patrocinada pelo Departamento de Estado dos EUA, a adoção de posições contra a “ideologia de gênero” e os direitos sexuais e reprodutivos das mulheres, em postura similar à de países como Arábia Saudita e Bahrein, e a denúncia de uma suposta “cristofobia” nos marcos das Nações Unidas (Bandeira de Mello 2022).

O cenário mudou após a eclosão da pandemia provocada pela COVID-19, mas as relações entre Brasil e Estados Unidos se mantiveram ideologicamente alinhadas. Em relação à pandemia, tanto Jair Bolsonaro quanto representantes de seu governo, à exemplo do chanceler Ernesto Araújo e do ex-Ministro da Educação Abraham Weintraub, emularam

posicionamentos adotados por Donald Trump, como críticas à Organização Mundial da Saúde (OMS), discursos xenófobos direcionados à China e postura negacionista e anticientífica (Santos e Leão 2021). Ernesto Araújo usou o termo “comunavírus” para referir-se à COVID-19, criticou medidas sanitárias implementadas pela China e sugeriu que a disseminação da pandemia seria parte de uma estratégia “globalista” liderada pelo país asiático^{22,23}. Além disso, Bolsonaro, a exemplo de Trump, também difundiu inúmeras notícias falsas (*fake news*) e propagandeou o uso dos medicamentos hidroxicloroquina e azitromicina, sem comprovação científica, para o tratamento de COVID-19. Ao escolher mimetizar o estilo de Trump, Bolsonaro isolou o Brasil, tornando o país um pária internacional.

Outro fator que atravessou a relação bilateral foi o início da corrida presidencial nos Estados Unidos. Reforçando o alinhamento ao governo republicano, Bolsonaro apoiou, por diversas vezes e abertamente, a reeleição de Donald Trump à Casa Branca, causando desconforto em setores internos. A tensão se agravou após o candidato democrata, Joe Biden, posicionar-se favoravelmente a uma campanha internacional de proteção à Amazônia sugerindo que, caso eleito, mobilizaria recursos para proteger o bioma brasileiro. No último ato de apoio à Trump, Bolsonaro validou a invasão ao Capitólio e sugeriu a possibilidade de “fraude eleitoral”²⁴ após a vitória de Joe Biden. O Brasil foi um dos últimos países a reconhecer a vitória do democrata nas eleições estadunidenses (Santos e Leão 2021). A opção de manter o alinhamento com os Estados Unidos, sobretudo durante a pandemia, provocou ruídos nas relações do Brasil com o mundo e, principalmente, com a China.

Relações com a China

Ao longo de 2019, houve uma mudança progressiva no tom adotado pelo presidente e membros do primeiro escalão do governo em relação à China. Antes de assumir a presidência, Bolsonaro declarou que o país asiático “não compraria o Brasil”, em alusão à grande participação chinesa na econo-

22 “Chegou o comunavírus”, artigo publicado no livro *Política Externa: soberania, democracia e liberdade*, 8 de abril de 2020.

23 Segundo Santos e Leão (2021) o “globalismo”, na visão de Ernesto Araújo, seria “uma tendência global resultante do amálgama entre o niilismo e o marxismo cultural, incrustado nos principais organismos multilaterais, a começar pela Organização das Nações Unidas.”

24 “Bolsonaro repete discurso de Trump e fala em “fraude na eleição nos EUA”. Valor (Online), 6 de janeiro de 2021.

mia brasileira em âmbito bilateral²⁵ e multilateral²⁶. Durante a campanha presidencial, Bolsonaro visitou Taipei, capital de Taiwan, e declarou que esta viagem, além das visitas feitas à Israel, Estados Unidos e Japão, visava mostrar com quem o Brasil gostaria de manter relações “amigáveis” (Saraiva e Silva 2019, 122). Sabe-se que a questão Taiwan é um tema sensível na geopolítica chinesa, sendo motivo de controvérsia no cenário internacional.

A atuação presidencial na agenda sino-brasileira foi menos intensa quando comparada a outros parceiros diplomáticos como Estados Unidos ou mesmo países sul-americanos como Chile e Paraguai. No início de sua gestão, o Ministro Ernesto Araújo alegou que a aposta brasileira no mundo “pós-americano”, especialmente as relações com a China e com os BRICS, foram “escolhas equivocadas” da diplomacia anterior. A opção do Executivo brasileiro, então, foi manter o diálogo com a China em temas de interesse comercial e econômico e delegar parte das relações diplomáticas bilaterais a outros atores. Com isso, coube ao vice-presidente da República, General Hamilton Mourão, a primeira visita oficial do governo brasileiro à China, em maio de 2019.

No nível discursivo, as menções à China restringiram-se ao eixo econômico-comercial, com ênfase em investimentos e abertura de mercados. No primeiro ano de governo Bolsonaro, a agenda sino-brasileira limitou-se a reuniões empresariais e de alto nível entre representantes do governo chinês e brasileiro como, por exemplo, o encontro da Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (COSBAN)²⁷. No encontro, o vice-presi-

25 A China é, desde 2009, o principal parceiro comercial e uma das principais fontes de financiamento externo do Brasil (MRE 2019b). Em 2018, segundo o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, 28% das exportações brasileiras tiveram como destino o país asiático, sendo a soja o principal produto exportado. Entre janeiro e julho de 2020, as exportações para a China atingiram 34,1% do total.

26 Segundo o Ministério de Relações Exteriores, os quatro outros integrantes do BRICS foram destino, em 2018, de 30% das exportações brasileiras. O valor dos bens comprados por Rússia, China, Índia e África do Sul atingiu US\$ 73,8 bilhões (contra US\$ 56,4 bi em 2017). Vieram desses países 23,8% das importações nacionais, correspondentes a US\$ 43,1 bilhões. O saldo comercial do Brasil com o BRICS foi, em 2018, positivo em US\$ 30,7 bilhões (era de US\$ 23 bilhões em 2017), equivalente a 52% do superávit comercial brasileiro no ano (MRE 2019a). Dados do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços.

27 Instituída em maio de 2004, a COSBAN dispõe de estrutura institucional em vários níveis, no topo da qual se encontra a Sessão Plenária, presidida, do lado brasileiro, pelo Vice-Presidente da República e, do lado chinês, desde 2018, pelo Vice-Presidente Wang Qishan. A Secretaria-Executiva cabe ao Secretário-Geral das Relações Exteriores do Brasil e ao Vice-Ministro de Comércio da China. A COSBAN subdivide-se em doze Subcomissões temáticas – Política; Econômico-Comercial; Econômico-Financeira; de Inspeção e Quarentena; de Agricultura; de Ciência, Tecnologia e Inovação; de Indústria e Tecnologia da Informação; de Cooperação Espacial; de Energia e Mineração; Educacional; Cultural; e de Saúde – que têm entre seus objetivos

dente brasileiro Hamilton Mourão e seu homólogo chinês Wang Qishan, se comprometeram com o avanço da “Parceria Estratégica Global” estabelecida entre os dois países em 2012 (MRE 2019a).

O Ministro Ernesto Araújo participou da II Reunião do Diálogo Estratégico Global (DEG) Brasil-China, em julho de 2019, junto ao seu par chinês Wang Yi. Na ocasião, os chanceleres ressaltaram a “solidez da agenda bilateral” restrita ao intercâmbio comercial e econômico. Na abertura do Seminário Empresarial Brasil-China, Bolsonaro declarou a isenção de visto por ocasião de turismo e viagens de negócios para cidadãos chineses e comprometeu-se com o fortalecimento do setor agropecuário, indicando a primazia das relações comerciais em sua agenda (Bolsonaro 2019c). O presidente brasileiro também agradeceu o posicionamento da China em relação à Amazônia e concluiu indicando que “a China, cada vez mais, faz parte do futuro do Brasil” e que o governo trataria com “carinho, respeito e atenção” o país asiático (Bolsonaro 2019c). A participação chinesa em projetos de infraestrutura, energia, incluindo exploração de petróleo e gás natural, também foi recobrada (Araújo 2019b).

Em caráter bilateral, Bolsonaro e Xi Jinping ressaltaram a necessidade de “aprofundar e fortalecer a Parceria Estratégica Global Brasil-China, com base em igualdade, respeito e benefícios mútuos”, ressaltando a atualização do Plano de Ação Conjunta (2012-2021) e Plano Decenal de Cooperação (2012-2021) entre os países. Houve apoio recíproco a ações coordenadas pelo Brasil como o Programa de Parceria e Investimento (PPI) e pela China como a “Iniciativa do Cinturão e da Rota”. No lado chinês houve declarações de apoio à reforma do Conselho de Segurança da ONU e à pretensão brasileira de “desempenhar papel ainda mais proeminente nas Nações Unidas” (MRE 2019b).

Em caráter multilateral, a “participação brasileira nos BRICS teve seu perfil abaixado” (Saraiva e Silva 2019). Conforme apontam Saraiva e Silva (2019, 123), durante a Cúpula do G20, por exemplo, os líderes de Rússia, China e Índia chegaram a realizar uma reunião trilateral, sem os líderes do Brasil e da África do Sul. Em caráter retórico, durante a Cúpula dos BRICS, em novembro de 2019, Bolsonaro reforçou a “importância das economias emergentes para a vitalidade e estabilidade da economia mundial”; além de defender uma “governança global mais inclusiva” e a reforma do “sistema multilateral” (Bolsonaro 2019d). Por outro lado, a Declaração de Brasília²⁸ incorporou

promover a implementação dos compromissos firmados pelos países e identificar novos campos e modalidades de cooperação.

²⁸ O documento estabeleceu uma série de compromissos tais como “a defesa do princípio da soberania e o respeito mútuo e igualdade com o objetivo comum de construir um mundo pa-

“menções à soberania e independência das nações em relação a organizações transnacionais”, a pedido do Brasil, como sinal de alinhamento aos Estados Unidos (Ibañez 2020). No final de 2019, a cooperação sino-brasileira garantiu o lançamento do satélite espacial CBERS 04A²⁹, o sexto desenvolvido pelo Brasil em parceria com a China.

A crise sanitária instalada pela COVID-19 no início de 2020 provocou uma profunda inflexão nas relações Brasil-China, acirrando a disputa ideológica e a radicalização do discurso sinofóbico no governo brasileiro (Sousa et al. 2020). Sendo o principal produtor de insumos hospitalares (máscaras e respiradores, por exemplo) e promotor da cooperação com diversos países e organizações multilaterais, inclusive na América Latina, o país asiático foi alvo de inúmeras declarações pejorativas do governo brasileiro. Na rede social *Twitter*, o deputado Eduardo Bolsonaro asseverou que a China tinha responsabilidade direta pela propagação do coronavírus, comparando a pandemia com o episódio da usina nuclear de Chernobyl (Ibañez 2020). O comentário do deputado levou ao embaixador da China no Brasil, Yang Wanming, a soltar uma nota na mesma rede social, repudiando “veementemente as palavras do deputado” e exigindo retratação imediata (Ibañez 2020). A resposta do Itamaraty consistiu em uma nota oficial com críticas à China (Sousa et al. 2020).

Em âmbito multilateral, o governo brasileiro atuou para impedir que a China assumisse o cargo de liderança na Organização Mundial da Saúde e durante a XII Cúpula dos BRICS, realizada em modalidade virtual, Bolsonaro teceu críticas à OMC, ao tratamento da pandemia realizado pela OMS, além de ressaltar a importância das soberanias nacionais e o unilateralismo (Sousa et al. 2020, 35). Com isso, o posicionamento brasileiro foi diretamente contrário ao adotado pela China e muito próximo àquele executado pelos Estados Unidos de Donald Trump (Sousa et al. 2020, 35).

Os ímpetos anti-China, principalmente no círculo próximo ao presidente, no entanto, foram freados por atores vinculados ao Ministério da Economia, Ministério da Infraestrutura e Ministério da Agricultura, com destaque para o vice-presidente Hamilton Mourão (Saraiva e Silva 2019; Sousa et al. 2020). Além desses, os governos subnacionais – através do Consórcio

cífico, estável e próspero” com base em quatro pilares: (a) fortalecimento e reforma do sistema multilateral; (b) cooperação econômica e financeira; (c) atuação em conjunturas regionais e; (d) cooperação intra-BRICS.

29 “O satélite é fruto de um acordo de cooperação tecnológica firmado entre os dois países em 1988. Brasil e China dividem em 50% os investimentos e a participação nos desenvolvimentos dos satélites do Programa Sino Brasileiro de Recursos Terrestres (CBERS), sob a responsabilidade do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), pelo Brasil, e da Academia Chinesa de Tecnologia Espacial (CAST), pela China”.

Nordeste³⁰ e na parceria firmada entre o laboratório chinês *Sinovac*, o Instituto Butantan e o governo do Estado de São Paulo (SP), por exemplo - exerceram forte protagonismo durante a pandemia, articulando estratégias de cooperação com a China para a compra de vacinas e insumos hospitalares (Sousa et al. 2020).

Esses movimentos contribuíram para a adoção de uma postura mais pragmática de parte do governo brasileiro, o que culminou com a saída de Ernesto Araújo do Ministério de Relações Exteriores e sua substituição pelo moderado Carlos França, em março de 2021. Desde então, o governo optou em manter as relações com a China nas áreas comercial e econômica, sem grandes saltos e declarações polêmicas. Não houve, no entanto, nenhuma manifestação brasileira quanto à incorporação do país à Nova Rota da Seda. Na América Latina, a posição brasileira se enfraqueceu, sobretudo, pela adoção do discurso negacionista e por mudanças conjunturais, como veremos a seguir.

Integração regional

Na América do Sul, o governo brasileiro intensificou a participação no Grupo de Lima - sendo veementemente contrário à Venezuela, inclusive com inclinações favoráveis a uma intervenção militar no país³¹ - indo de encontro à tradição brasileira de não-intervenção em assuntos externos. Além disso, priorizou relações com Chile, Peru, Colômbia e Paraguai, nos marcos do recém-formado PROSUL (Foro para o Progresso da América do Sul) e da Aliança do Pacífico em detrimento das relações estabelecidas no marco da UNASUL e na CELAC, outrora centrais em governos do ciclo progressista. Na agenda de integração, Bolsonaro adotou um discurso em prol da “desideologização”, “flexibilização” e “liberalização” do Mercosul, com o objetivo de facilitar os acordos de livre-comércio bilaterais e inter-regionais, como o caso da União Europeia. Esta posição foi reforçada pelas declarações do Ministro da Economia, Paulo Guedes, que disse que o Mercosul não estaria dentro das prioridades do governo Bolsonaro³².

30 “O Consórcio foi criado em 2019 para ser o instrumento jurídico, político e econômico de integração dos nove Estados da região Nordeste do Brasil. É uma iniciativa que pretende atrair investimentos e alavancar projetos de forma integrada, constituindo-se, ao mesmo tempo, como uma ferramenta de gestão criada e à disposição dos seus entes consorciados, e como um articulador de pactos de governança. Dentre as possibilidades abertas com a criação do Consórcio, estão a realização de compras conjuntas, a implementação integrada de políticas públicas e a busca por cooperação, também em nível internacional”.

31 “Bolsonaro não descarta intervenção militar do Brasil na Venezuela, mas diz que possibilidade é ‘próxima de zero’”. *Jornal O Globo* (online), 30 de abril de 2019.

32 “Paulo Guedes: MERCOSUL não será prioridade no governo Bolsonaro”. *Época Negócios*,

Assim, a atuação regional do Brasil teve como eixos centrais, o Grupo de Lima, o PROSUL (Foro para o Progresso da América do Sul) e, em menor escala, o Mercosul. Menções a outros blocos, como CELAC e a UNASUL, não apareceram nos discursos tampouco nas ações do governo. A consolidação do PROSUL composto por Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai e Peru, surgiu com o propósito de “renovar e fortalecer o processo de integração das nações da América do Sul” e como um “novo espaço de integração mais eficiente, pragmático e de estrutura simples” (MRE 2019c). A posterior saída da UNASUL, em abril de 2019, reforçou esta posição, contribuindo ainda para promover o isolamento da Venezuela na região e demarcar a preferência ideológica dos países membros do PROSUL.

Quanto ao Mercosul, o principal evento da agenda bolsonarista foi a conclusão do Acordo de Associação Mercosul-UE celebrado a partir do compromisso dos blocos com a abertura econômica e o fortalecimento das condições de competitividade. Na 54th Cúpula, que marcou o início da presidência pro-tempore do Brasil, foi mencionada a “convergência entre os quatro membros fundadores” que teriam por objetivo transformar o Mercosul em um “instrumento para reforçar a competitividade e aumentar a integração das economias nos mercados regional e global” a partir de uma vocação original para o “regionalismo aberto” e pragmatismo (MRE 2019d). A assinatura do Protocolo de Cooperação e Facilitação de Investimentos Intra-Mercosul, entre Brasil e Uruguai, e o acordo de livre-comércio com a Associação Europeia de Livre-Comércio (EFTA) reforçam esta visão (MRE 2019e).

As relações do Brasil com a América Latina e, em especial, com a América do Sul, também foram afetadas por mudanças conjunturais. A troca de governo na Argentina, com a vitória eleitoral de Alberto Fernández da *Frente de Todos*, o triunfo de Luis Arce, na Bolívia, e a aprovação da Assembleia Constituinte no Chile sinalizaram uma tímida recuperação das alianças de centro-esquerda na região (Almeida et al. 2020) Em relação à Argentina, após declarar seu apoio à reeleição de Mauricio Macri e não comparecer à posse de Alberto Fernández, Bolsonaro participou da primeira reunião bilateral, em novembro de 2020, por videoconferência, em alusão aos 35 anos do Dia da Amizade – data que marca o encontro entre os presidentes Raúl Alfonsín e José Sarney, em Foz do Iguaçu, no marco das negociações que deram origem ao Mercosul.

A partir de 2020, durante a pandemia, o discurso negacionista patrocinado pelo governo brasileiro e a falta de articulação em instâncias multilaterais impediu uma maior coordenação de políticas de controle sanitário pelos países sul-americanos. No final de março, por exemplo, o governo argentino

“criticou a postura do governo brasileiro em se opor ao isolamento social”, já Mario Abdo Benítez, presidente do Paraguai, declarou que o Brasil “era uma grande ameaça na luta contra a pandemia” (Almeida et al. 2020, 26). Por essa razão, os países sul-americanos agiram, em muitos casos, de maneira isolada, fechando fronteiras, impedindo a circulação de pessoas e adotando medidas de proteção sanitária no interior de seus territórios.

Considerações finais

Os governos de Mauricio Macri, na Argentina, e Jair Bolsonaro, no Brasil, apresentam semelhanças e diferenças em sua atuação internacional. Em ambos os governos observamos uma prática discursiva, especialmente no período eleitoral e no primeiro ano de governo, bastante incisiva e fundamentada em princípios ideológicos associados a uma agenda neoliberal e conservadora. Os dois presidentes buscaram demarcar suas diferenças em relação a governos anteriores – vinculados ao kirchnerismo e ao petismo – rompendo com as estratégias consolidadas por estas administrações.

Entretanto, as rupturas drásticas defendidas por Macri e Bolsonaro tiveram que lidar com algumas restrições na prática. O governo *Cambiamos* teve de adaptar suas posições discursivas e suas ações de política externa a uma postura mais pragmática em função dos resultados das eleições nos Estados Unidos, que consagraram Trump e não a Hillary Clinton (a candidata apoiada por Macri), do crescimento da China nos fóruns internacionais, das pressões de setores internos ligados ao agronegócio e das transformações ocorridas na América Latina. O compromisso inicial de Macri com o multilateralismo e a abertura fracassou tanto em seu objetivo de atrair investimentos quanto em fortalecer as relações comerciais internacionais. A ideia de projetar a integração no mundo por meio da IIRSA esbarrou na saída da UNASUL e na construção do PROSUL, uma iniciativa que ainda não entregou os resultados prometidos e que hoje caminha para a obsolescência.

A escolha de Susana Malcorra e Jorge Faurie para o Ministério de Relações Exteriores na Argentina, a organização do Fórum Mini-Davos (2017), a Conferência Ministerial da OMC (2017)³³, a Cúpula do G20 (2018) e a assinatura

33 A Cúpula Ministerial da Organização Mundial do Comércio em Buenos Aires (dez/17), infelizmente, ficará para a história por vários motivos. Primeiramente, acadêmicos e ativistas locais e internacionais foram impedidos de entrar, violando o protocolo. Este caso é atualmente classificado como Espionagem Ilegal pela Agência Federal de Inteligencia (AFI). Além disso, não foi possível encerrar uma declaração final e a delegação dos Estados Unidos se retirou antes do encerramento da Cúpula, em clara demonstração de desprezo pelo espaço multilateral e pelo país anfitrião.

do Acordo de Associação Mercosul-União Europeia (2019) tentaram projetar a imagem de um governo que buscava retornar ativamente a uma suposta “normalidade” de suas relações exteriores através do alinhamento aos países centrais. No entanto, a esperada “chuva de investimentos” que se projetava para o segundo semestre de 2016 nunca chegou; não houve crescimento das exportações, da economia, ou diminuição da pobreza. Longe disso, a Argentina voltou a sofrer uma aguda fuga de capitais, e suas iniciativas de contenção da crise não tiveram sorte, principalmente quando consideramos a adoção de uma política monetária irresponsável. O resultado deste processo foi a aceleração da inflação e uma forte desvalorização da moeda, que culminou com o Ministro da Economia, Nicolás Dujovne, batendo mais uma vez à porta do FMI em 2018 - o montante obtido chegou a US\$ 56,3 bilhões de dólares, se tornando o maior empréstimo da organização.

A visão ocidental e benevolente defendida pelo governo Macri sobre as condições de integração no mundo levou o governo a assumir uma posição que Russell e Tokatlian (2017, 221) descrevem como “inocente”, uma vez que superestimou o papel dos sinais políticos e de mercado na economia real em um mundo com “grandes incertezas econômicas globais”. O mundo após a crise de 2008 não foi o mesmo novamente, pois fortes tendências pareciam desacelerar o comércio internacional, acompanhadas pela ascensão de governos “globalfóbicos”, o enfraquecimento dos fóruns multilaterais e o crescimento da China no comércio, finanças, investimento e espaços de tomada de decisão. Em outras palavras, “a ideia de abertura financeira e comercial como sinônimo de reentrada no mundo apareceu como dissociada da dinâmica global” (Rochi 2021). Esse novo ciclo de endividamento externo com o empréstimo solicitado ao FMI condicionou a política econômica interna e deixaria a Argentina à beira de um novo *default*.

No Brasil, durante os dois primeiros anos do governo de Jair Bolsonaro, o mandatário foi obrigado a reavaliar declarações atribuídas à China e ao Mercosul devido a pressões de setores internos, sobretudo dos militares e do agronegócio, em busca de razoabilidade nas relações diplomáticas com o país asiático e o bloco regional. No entanto, posições anti-China e discursos xenofóbicos de representantes do governo durante a pandemia de COVID-19 cristalizaram a influência da “ala ideológica” sobre a política externa. No âmbito do Mercosul a atitude mais pragmática foi beneficiada pela convergência ideológica e de interesses entre os presidentes mercosulinos - especialmente Argentina e Paraguai - alinhados à direita política. Porém, esse pretenso alinhamento não mostrou resultados significativos tampouco foi suficiente para coordenar respostas regionais à pandemia, como um efeito do abandono de instâncias multilaterais como a UNASUL.

O elemento de maior constância no discurso e na prática bolsonarista

foi a relação com os Estados Unidos e seu presidente Donald Trump, grande referência de Bolsonaro e seu ministro de Relações Exteriores, Ernesto Araújo. Durante grande parte do governo Bolsonaro, tanto o presidente quanto sua equipe ministerial optaram pela adoção acrítica de posições declaradas por Donald Trump, assumindo uma política externa predominantemente ideológica. O discurso foi acompanhado, na prática, pela falta de reciprocidade e assimetria na relação Brasil-EUA. Fato é que, embora a agenda brasileira tenha sido repleta de viagens aos Estados Unidos, Donald Trump foi o primeiro presidente dos EUA, desde 1978, que não visitou o Brasil. Mesmo com evidências de uma relação assimétrica entre os dois países e o retorno ao americanismo ideológico, o governo Bolsonaro continuou a manter a posição privilegiada dos EUA na política externa brasileira – sendo esta sua dimensão mais ideológica.

Em resumo, o discurso ideológico de Macri e Bolsonaro não se traduziu em ganhos políticos, comerciais e econômicos para nenhum dos dois países. Pelo contrário, esse discurso se desdobrou em práticas que culminaram com o re-endividamento da Argentina e o isolamento internacional do Brasil. Por essa razão, parte de suas escolhas no plano internacional, majoritariamente equivocadas, tiveram de ser revistas em razão das restrições e incentivos provenientes dos contextos internacional, regional e doméstico. Por fim, este estudo aponta o crescente e importante papel da China e a diminuição, mesmo que sutil, da influência dos Estados Unidos sobre a política externa e comercial-econômica dos dois países, fatores que contribuem para a interpretação que assumir uma posição de equilíbrio, não de aquiescência, pode oferecer resultados melhores.

REFERÊNCIAS

- Albuquerque, Marianna, Diogo Ives. 2019. “ABC do Jair: O novo léxico da Política Externa Brasileira”. *Boletim OPSA*, n.3, jul/set, 2019.
- Almeida, Gustavo Mendes de, Ingrid Meirelles, João Victor Pennacchio, Nicole Lima, Rafael Osório Reis Sales, Talita de Paula Duarte, Thauany Nazareth Cirino e Gilberto Maringoni. 2020. “Brasil e América Latina, anos de retrocesso na integração regional”. In *A Política Externa de Bolsonaro na pandemia organizado por Diego Araújo Azzi, Ana Tereza M. L, Gilberto M.A. Rodrigues*. São Paulo: São Bernardo do Campo, SP
- Bandeira de Mello, Beatriz. 2022. Do passado ao presente: a relação Brasil-EUA nos discursos de Ernesto Araújo. In: *Política Externa no Governo Bolsonaro: temas, resultados e retrocessos*. Organizado por Fernanda

- Nanci Gonçalves, Gustavo do Amaral Loureiro, Beatriz Bandeira de Mello. Belo Horizonte, Lemos Mídia.
- Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci, Gianfranco Pasquino. 1998. *Dicionário de Política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- Busso, Anabella. 2019. "Argentina nuevamente en crisis: reflexiones sobre las limitaciones de una política de alineamiento con Estados Unidos". *Anuario en Relaciones Internacionales del IRI*.
- Cantamutto, Francisco, Félix, Mariano Félix. 2021. "Argentina entre la sostenibilidad de la deuda y la vida". *Revista Nuestramérica* v.9, no. 17.
- Castaño, Francisco. 2017. "La inserción internacional Argentina durante el gobierno de Macri". In VIII Encuentro Del CERPI y VI Jornada del CENSUD.
- CARI. 2015 "Reflexiones sobre los desafíos externos de la Argentina: seremos afuera lo que seamos adentro". Primer Documento. [Http://Www.Cari.Org.Ar/Pdf/Documento_Grupoconsenso.Pdf](http://www.Cari.Org.Ar/Pdf/Documento_Grupoconsenso.Pdf).
- Frenkel, Alejandro, Diego Azzi. 2018. "Cambio y ajuste: La política exterior de Argentina y Brasil en un mundo en transición (2015-2017)". *Colombia Internacional*, no.96 (octubre-diciembre): 177-207.
- Gardini, Gian Luca; Peter Lambert. 2011. "Ideology and Pragmatism In Latin American Foreign Policy". In *Latin American Foreign Policies: Between ideology and pragmatism* organized by Gian Luca Gardini and Peter Lambert. Palgrave And Macmillian.
- Gonçalves, Williams; Tatiana Teixeira. 2020. "Considerações sobre a Política Externa Brasileira no governo Bolsonaro e as relações Brasil-EUA". *Revista Sul Global*, 1 (1): 192-211.
- Guimarães, Samuel P. 2019. "A Política Externa Brasileira". *Brasil de Fato*, 11 de abril. <https://www.brasildefato.com.br/2019/04/11/artigo-or-a-politica-externa-brasileira-por-samuel-pinheiro-guimaraes/>.
- Hua, Lin. 2017. "Las relaciones económicas y comerciales entre China y Argentina en la era de Mauricio Macri". 26(53): 229-237. <https://doi.org/10.24215/23142766e020>
- Listrani Blanco, Tomás; Carolina Zaccato. 2018. "Tendiendo puentes en aguas turbulentas: la política exterior del gobierno de Mauricio Macri (2015-2018)". *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*, no. 6 (diciembre):167-88.
- Miguez, María Cecilia. 2017. "Política interna y política exterior en el regionalismo del Siglo XXI: conflictos políticos y crisis del Mercosur

- en el Brasil reciente”. Informe Integrar, no.101. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/78226>
- Milani, Carlos R.S. 2015. “Política Externa é política pública?” *Insight Inteligência*, v.18: 56-75.
- Morasso, Carla. 2018. “Por los caminos de la dependencia: reflexiones en torno a la orientación de la política exterior macrista”. *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*, año 3, no. 6: 262-278,
- Oviedo, Eduardo. 2018. “Las relaciones argentino-chinas a dos años de la alternancia política” Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Plan Fénix; Voces en el Fénix (8), v.67: 94-101
- Paikin, Damian. 2018. “Impacto del multilateralismo indefinido sobre las relaciones comerciales de la Argentina”. Documento de Trabajo del Centro de Estudios de la Estructura Económica (CENES). 25.
- Pascual, Rodrigo; Luciana Ghiotto. 2019. “La Política Exterior de Macri: La ofensiva contra el trabajo de cara al mundo”. In *La economía política de Cambiemos. ensayos sobre un nuevo ciclo neoliberal en la Argentina* coordinado por Belloni, P.; Cantamutto, F. Buenos Aires: Batalla de Ideas.
- Pignatta, María Eva. 2020. “Política internacional latinoamericana, cambios de ciclo y agenda regional en la coyuntura de pandemia”. In *Relaciones Internacionales en tiempos de pandemia* editado por Anabella Busso. Rosário: Centro de Investigaciones en Política y Economía Internacional (CIPEI).
- Rochi, Julieta. 2021. “Percepciones en política exterior argentina: un análisis de las administraciones de Cristina Fernández de Kirchner (2011-2015) y Mauricio Macri (2015-2019)”. (Bachelor’s Thesis). Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales.
- Russell, Roberto; Juan Gabriel Tokatlian. 2009. “Modelos de política exterior y opciones estratégicas: el caso de América Latina frente a Estados Unidos”. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, no.85-86: 211-249.
- Russell, Roberto; Juan Gabriel Tokatlian. 2013. “América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía/Latin America and its grand strategy: between acquiescence and autonomy”. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, no.104: 157-180.
- Santos, Leonardo W. 2019. “A Política Externa Brasileira para os Estados Unidos no primeiro ano do governo Jair Bolsonaro”. *Boletim OPSA*, no.3, jul/set.
- Santos, Leonardo W, André Pimentel F. Leão. 2021. “A Política Externa do

- governo Jair Bolsonaro e as eleições presidenciais nos Estados Unidos: um recomeço?”. Boletim OPSA, no.1, jan/mar.
- Saraiva, Miriam Gomes; Álvaro Vicente Costa Silva. 2019. “Ideologia e pragmatismo na política externa de Jair Bolsonaro”. *Relações Internacionais*, no. 64: 117-137.
- Simonoff, Alejandro. 2017. “Inserción argentina en los inicios de la era Trump”. *Relaciones Internacionales*, no. 52. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/61606>
- Simonoff, Alejandro. 2022. “Política exterior argentina reciente: ¿ Del globalismo a la autonomía?” In *América Latina: relações internacionais e integração regional* organizado por Wagner Iglecias, Júlio César Suzuki, Nastasia Barceló Severgnini. São Paulo: Universidade de São Paulo, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, PROLAM.
- Sousa, Ana Tereza L; Bruna B Souza, Bruno Castro D. da Fonseca, Gabriel Santos Carneiro, Rafael Almeida Ferreira Abrão, Vitor Hugo dos Santos. 2020. “Relações Brasil-China durante a pandemia: abalos no pragmatismo”. IN: *A Política Externa de Bolsonaro na pandemia* organizado por Diego Araújo Azzi, Ana Tereza M. L, Gilberto M.A. Rodrigues. São Paulo: São Bernardo do Campo, SP.
- Treacy, Mariano. 2023. *Cooperación y dependencia en la relación bilateral de China y Argentina: un análisis de los préstamos y las inversiones chinas en el contexto de la adhesión a la Iniciativa de la Franja y la Ruta*. *Perspectivas - Revista de Ciencias Sociales*, 7(14): 414-437
- Zhang, Zhixin. 2018. “The Belt and Road Initiative: China’s New Geopolitical Strategy?” *China Quarterly of International Strategic Studies* 4, no.3: 327–343. <https://doi.org/10.1142/S2377740018500240>

DISCURSOS E NOTAS

- Araújo, Ernesto. 2019a. *Palavras do Ministro de Estado das Relações Exteriores, ao apresentar o Senhor Presidente da República, Jair Bolsonaro, em palestra no “Dia Do Brasil” na Câmara de Comércio dos Estados Unidos*. Washington, 18 de março.
- Araújo, Ernesto. 2019b. *Palavras do Ministro Ernesto Araújo na abertura do Seminário Empresarial Brasil-China*. Pequim, 25 de outubro.
- Bolsonaro, Jair. 2019a. *Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, durante Cerimônia de Posse no Congresso Nacional*. Brasília, 1º de janeiro.

- Bolsonaro, Jair. 2019b. Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, no “Brazil Day In Washington”. Estados Unidos: Washington, março.
- Bolsonaro, Jair. 2019c. Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, durante abertura do Seminário Empresarial Brasil-China: 45 Anos Construindo Laços Bilaterais. China: Pequim, 25 de outubro.
- Bolsonaro, Jair. 2019d. Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, durante abertura da Sessão Plenária Da XI Cúpula de Líderes dos BRICS. Brasil: Brasília, 14 de novembro.
- Casa Rosada. 2018. La Argentina y China firmaron un Plan de Acción Conjunta y acordaron la ampliación del swap de monedas. Argentina: Buenos Aires, 2 de diciembre de 2018.
- Faurie, Jorge. 2019. Reunión del Canciller Faurie con la Subsecretaria Breier de Estados Unidos. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Información para la Prensa N°: 186/19. 9 de mayo.
- Macri, Mauricio. 2016a. Palabras del Presidente Mauricio Macri en la 134° Apertura de Sesiones Ordinarias del Congreso. Argentina: Buenos Aires, 1 de marzo.
- Macri, Mauricio. 2016b. Palabras del Presidente Mauricio Macri en su visita a la fábrica cordobesa de FIAT. Casa Rosada, 5 de abril.
- Macri, Mauricio. 2016c. Palabras del Presidente Mauricio Macri en el acto por el Bicentenario de la Independencia en Tucumán. Casa Rosada. Argentina: Buenos Aires, 9 de julio.
- Macri, Mauricio. 2016d. El Presidente Macri participó de los actos de apertura de la Cumbre del G20. Casa Rosada. Argentina: Buenos Aires, 4 de septiembre
- Macri, Mauricio. 2017a. El Presidente expuso en el foro “Una Franja y Una Ruta para la Cooperación Internacional”. Casa Rosada. Argentina: Buenos Aires, 15 de mayo.
- Macri, Mauricio. 2017b. Palabras del Presidente Macri en el Foro de Inversiones y Negocios China - Argentina. Casa Rosada. Argentina: Buenos Aires, 16 de mayo.
- Macri, Mauricio. 2019. Entrevista al Presidente Mauricio Macri en CNN (en español). 15 de julio.
- Macri, Mauricio. 2019a. Los presidentes Macri y Bolsonaro coincidieron en fortalecer la cooperación bilateral. Casa Rosada. Argentina: Buenos Aires, 16 de enero.
- Macri, Mauricio. 2019b. Macri, sobre el acuerdo Mercosur - UE: “Es fruto de

- ese trabajo colectivo”. Casa Rosada. Argentina: Buenos Aires, 17 de julio.
- Macri, Mauricio. 2019c. Palabras del presidente Mauricio Macri en la 55° Cumbre de Jefes de Estado y Estados Asociados del Mercosur. Casa Rosada. Argentina: Buenos Aires, 5 de diciembre.
- Macri, Mauricio. 2019d. Declaración conjunta de los presidentes Mauricio Macri y Jair Bolsonaro. Casa Rosada. Argentina: Buenos Aires, 6 de junio.
- Macri, Mauricio. 2019e. Macri celebró el acuerdo Mercosur-UE en el cierre de la Cumbre del G20. Casa Rosada. Argentina: Buenos Aires, 29 de junio.
- Malcorra, Susana. 2016. “Malcorra Dijo En El Senado Que ‘Hay Que Desideologizar La Política Exterior’”. *Telam (Online)*, 4 de maio.
- Malcorra, Susana. 2017. Declaraciones de la Canciller Malcorra. Informe De Prensa 031/17. Argentina: Buenos Aires, 11 de febrero.
- Michetti, Gabriela. 2017. Discurso da vice-presidenta da Nação, Gabriela Michetti, na 72ª Assembleia Geral das Nações Unidas. Nova Iorque: 20 de setembro.
- MRE. Ministério de Relações Exteriores. 2019a. V Reunião da Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (COSBAN), 23 de maio. 2019a.
- MRE. Ministério de Relações Exteriores. 2019b. Declaração Conjunta entre a República Federativa do Brasil e a República Popular da China. 24 a 26 de outubro. 2019b.
- MRE. Ministério de Relações Exteriores. 2019c. Declaração Presidencial sobre a renovação e o fortalecimento da integração da América do Sul – Santiago, 22 de março. 2019c.
- MRE. Ministério de Relações Exteriores. 2019d. Início da Presidência “Pro Tempore” Brasileira do Mercosul.
- MRE. Ministério de Relações Exteriores. 2019e. Entrada Em Vigor Do Protocolo De Cooperação E Facilitação De Investimentos Intra-Mercosul.
- MREC. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. 2018a. China ratificó su confianza en la economía argentina. Información para la Prensa N°: 211/2018. 20 de mayo.
- MREC. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. 2018b. Declaración conjunta entre la República Popular China y la República Argentina. Información para la Prensa N°:483/18. 2 diciembre.

- MREC. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. 2019a. Faurie en Beijing: “Trabajamos estrechamente para que haya más productos argentinos en el mercado chino”. Información para la Prensa N°: 160/19. 25 abril 2019a.
- MREC. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. 2019b. Faurie destacó el acuerdo con China para el ingreso de harina de soja. Información para la Prensa N°: 353/19. 11 de septiembre.
- MREC. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. 2019c. Reunión del Canciller Faurie con el Secretario de Estado de Estados Unidos. Información para la Prensa N°: 300/19. 19 de julio.
- MREC. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. 2022. Memorándum de Entendimiento en Materia de Cooperación en el Marco de la Iniciativa de la Franja Económica de la Ruta de la Seda y de la Ruta Marítima de la Seda del Siglo XXI. Información para la Prensa N°: 058/22. 6 de febrero de 2022.
- Obama, Barack. 2016. El presidente Macri participó de los actos de apertura de la cumbre del G20. Casa Rosada, 4 de Septiembre de 2016.
- Pompeo, Mike. 2019. Macri recibió al Secretario de Estado del gobierno de los Estados Unidos. Casa Rosada. Argentina: Buenos Aires, 19 de julio.

RESUMO

Este artigo compara a política externa dos governos de Mauricio Macri, na Argentina, e Jair Bolsonaro, no Brasil, com base nas posições dos presidentes e seus representantes em três tópicos: 1) relacionamento com os Estados Unidos, 2) com a China e 3) integração regional. Sugerimos que o governo Macri teve de adaptar suas posições e práticas discursivas ao longo de sua administração às pressões nacionais e internacionais. Entendemos que Jair Bolsonaro adotou postura semelhante em sua agenda externa e que seus discursos, apesar de fortemente ideológicos, se opõem a ações mais pragmáticas, especialmente nas agendas econômica e comercial brasileiras, como na Argentina. O trabalho adota como metodologia a Análise de Conteúdo dos discursos e relatórios dos Ministérios das Relações Exteriores do Brasil e da Argentina, e os aportes teóricos da Análise de Política Externa.

PALAVRAS-CHAVE

Política externa. Mauricio Macri. Jair Bolsonaro. relações internacionais. integração regional.

Recebido em 02 de maio de 2023

Aprovado em 15 de novembro de 2023